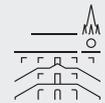


**Bulletin officiel  
des séances du Grand Conseil**

**Amtliches Tagblatt  
der Sitzungen des Grossen Rates**

—  
Mars / März 2018



**GRAND CONSEIL  
GROSSER RAT**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG



Tome CLXX

**Session ordinaire**

Band CLXX

**Ordentliche Session**

—

Mars / März 2018

Contenu – Inhalt	Pages	–	Seiten
Table des matières – <i>Inhaltsverzeichnis</i>	407	–	409
Première séance, mardi 20 mars 2018 – <i>1. Sitzung, Dienstag, 20. März 2018</i>	411	–	432
Deuxième séance, mercredi 21 mars 2018 – <i>2. Sitzung, Mittwoch, 21. März 2018</i>	433	–	455
Troisième séance, jeudi 22 mars 2018 – <i>3. Sitzung, Donnerstag, 22. März 2018</i>	456	–	467
Quatrième séance, vendredi 23 mars 2018 – <i>3. Sitzung, Freitag, 23. März 2018</i>	468	–	481
Attribution des objets aux commissions – <i>Zuweisung der Geschäfte an die Kommissionen</i>	482	–	483
Messages – <i>Botschaften</i>	484	–	697
Préavis – <i>Stellungnahmen</i>	698	–	729
Réponses – <i>Antworten</i>	730	–	752
Dépôts et développements – <i>Begehren und Begründungen</i>	753	–	760
Questions – <i>Anfragen</i>	761	–	807
Composition du Grand Conseil – <i>Zusammensetzung des Grossen Rates</i>	808	–	811

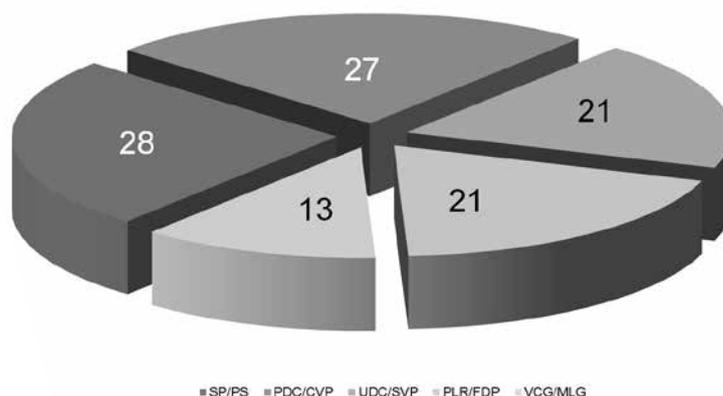
### Répartition des groupes – Fraktionsstärken

PS	Groupe socialiste
SP	<i>Sozialdemokratische Fraktion</i>
PDC	Groupe parti démocrate-chrétien
CVP	<i>Christlichdemokratische Volkspartei Fraktion</i>
UDC	Groupe de l'Union démocratique du centre
SVP	<i>Fraktion der Schweizerischen Volkspartei</i>
PLR	Groupe libéral-radical
FDP	<i>Freisinnig-Demokratische Fraktion</i>
VCG	Groupe Vert Centre Gauche
MLG	<i>Mitte Mitte Links Grün</i>

### Abréviations – Abkürzungen

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

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



## Table des matières

<b>1. Assermentation</b> .....	456	prise en considération .....	464
		réponse du Conseil d'Etat .....	730
<b>2. Attribution des affaires aux commissions</b>	482		
<b>3. Clôture de la session</b> .....	481	2014-GC-102 Xavier Ganiot – Protéger les deman- deurs d'asile LGBTI contre les renvois vers des pays aux lois homophobes	
<b>4. Communications</b> .....	411	réponse du Conseil d'Etat .....	731
<b>5. Elections judiciaires</b> .....	431	2017-GC-50 Eric Collomb – Une nouvelle loi sur la mobilité	
préavis .....	695	prise en considération .....	459
		réponse du Conseil d'Etat .....	732
<b>6. Mandats</b>			
2017-GC-94 Francine Defferrard/Hubert Dafflon/ Bertrand Morel/Madeleine Hayoz/Romain Collaud/ Sylvia Baiutti/Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André Schneuwly/Bruno Marmier – Dégel des déductions fiscales forfaitaires pour primes d'assurance-maladie		2017-GC-96 Markus Bapst/Thomas Rauber – Diminution de l'impôt sur la fortune au niveau de la moyenne suisse	
prise en considération .....	440, 446	prise en considération .....	440, 448
réponse du Conseil d'Etat .....	734	réponse du Conseil d'Etat .....	737
2018-GC-48 Benoît Piller/Raoul Girard/David Bonny/ Rose-Marie Rodriguez / Violaine Cotting-Char- donnens / Simon Bischof / Solange Berset / Philippe Savoy / Kirthana Wickramasingam / Chantal Pythoud- Gaillard – Fonds cantonal en faveur des activités cultu- relles et sportives à l'école obligatoire		2017-GC-107 Ruedi Schläfli/Emanuel Waeber – Ajuste- ment de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la for- tune	
dépôt et développement .....	758	prise en considération .....	440
		réponse du Conseil d'Etat .....	743
2018-GC-49 Pierre-André Grandgirard/Daniel Bürdel/ Sylvie Bonvin-Sansonnens / Bruno Marmier / Cédric Péclard/Jean-Daniel Wicht/Nicolas Kolly/Gabriel Kolly/ Romain Collaud/Elias Moussa – Implantation de la fibre optique dans le canton de Fribourg (projet ftth fr): vision et rôle de l'Etat		2017-GC-113 Hubert Dafflon/Stéphane Sudan – Modifi- cation de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD) – diminution de l'impôt sur les prestations en capital de la prévoyance au niveau de la moyenne suisse	
dépôt et développement .....	758	prise en considération.....	440
		réponse du Conseil d'Etat .....	745
2018-GC-50 Michel Chevalley / François Genoud (Braillard)/Gaétan Emonet/Nadia Savary-Moser/Sylvie Bonvin-Sansonnens/Jean-Daniel Chardonnens/Patrice Longchamp / Eliane Aebischer / Susanne Schwander / André Schneuwly – Problématique du remplacement des enseignants dans les classes primaires		2018-GC-39 Ralph Alexander Schmid/Markus Bapst – Trois piliers pour une guérison à long terme de l'Hôpital fribourgeois (HFR)	
dépôt et développement .....	759	dépôt et développement .....	753
		2018-GC-40 Ursula Krattinger-Jutzet / Eliane Aebi- scher – Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal StPG (Art. 118 neu Absatz 3: die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben ein Anrecht auf bezahlten Pflegeur- laub)	
		dépôt et développement .....	753
<b>7. Motions</b>			
2013-GC-58 Roland Mesot/Emanuel Waeber – Tenue d'une statistique sur le renvoi			

2018-GC-41 Laurent Dietrich/Hubert Dafflon – Modification de la loi sur les impôts cantonaux directs LICD (art. 36 al. 1 let. d – déduction pour le contribuable aux études ou en apprentissage) dépôt et développement .....	754	2018-GC-44 Nadia Savary-Moser/Bruno Boschung – Analyse des incidences des mesures structurelles d'économies de l'Etat dépôt et développement .....	756
2018-GC-42 Christa Mutter/Julia Senti – Kantonale gesetzliche Regelung zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege dépôt et développement .....	754	<b>10. Prise de congé</b> de M <sup>me</sup> la Conseillère d'Etat Marie Garnier .....	478
2018-GC-43 Nadia Savary-Moser/Pierre-André Grandgirard – STEP – Léau est un enjeu majeur dépôt et développement .....	755	<b>11. Projet de décret</b> 2017-DIAF-48 – Naturalisations 2018 – décret 1 entrée en matière.....	411
2018-GC-45 Kirthana Wickramasingam/Solange Ber- set – Création d'une base légale pour la pratique de l'égalité salariale dans l'attribution des marchés publics et institutions bénéficiant d'argent public dépôt et développement .....	756	lecture des articles et vote final.....	412
2018-GC-46 Bernadette Mäder-Brühlhart / André Schnewly – Änderung des Gesetzes über die familien- ergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) (Art. 9, Abs. 1): Rechtmässig anerkannte vorschulische Einrichtungen und ausserschulische Betreuungsein- richtungen (3H–8H) sollen vom Staat finanziell unter- stützt werden dépôt et développement .....	757	message .....	593
2018-GC-47 Anne Meyer Loetscher/Susanne Aebischer – Un-e unique délégué-e à l'enfance et à la jeunesse dépôt et développement .....	757	annexe .....	602
<b>8. Ouverture de la session</b> .....	411	<b>12. Projets de lois</b> 2014-DIAF-30 – Finances communales (LFCo) entrée en matière.....	412
<b>9. Postulats</b>		première lecture .....	419
2017-GC-141 Johanna Gapany/Bruno Marmier – Elabo- ration d'une stratégie cantonale en matière de libre accès aux données publiques (stratégie Open Data) réponse du Conseil d'Etat .....	749	deuxième lecture .....	456
2017-GC-156 François Genoud / Stéphane Sudan Projet HAE/ESCADA – Programme informatique de gestion prise en considération .....	468	vote final.....	458
réponse du Conseil d'Etat .....	750	message .....	484
		annexe .....	584
		2017-DIAF-50 – Modification de la loi sur la péréqua- tion financière intercommunale (LPFI) entrée en matière.....	433
		première lecture .....	438
		deuxième lecture et vote final .....	439
		message .....	606
		annexe .....	629
		2017-DIAF-52 – Accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat entrée en matière.....	473
		première lecture .....	477
		deuxième lecture et vote final .....	478
		message .....	631
		annexe .....	676
		<b>13. Questions</b> 2015-CE-328 Nicole Lehner-Gigon/François Roubaty – Mandat de surveillance des milieux d'accueil .....	761
		2017-CE-109 Eliane Aebischer / Ursula Krattinger- Jutzet – Subventions fédérales pour réduire le prix des places d'accueil en crèche.....	763
		2017-CE-127 Markus Bapst – Traitements hospitaliers: copies des factures pour le contrôle des coûts .....	766

2017-CE-239 Giovanna Garghentini Python / Xavier Ganiot – Banalisation de la violence institutionnelle...	773
2017-CE-264 Emanuel Waeber/Yvan Hunziker – Mesures prises quant à la réalisation du Concept cantonal du sport .....	780
2017-CE-284 Simon Bischof / Laurent Thévoz – Bilinguisme durant la scolarité.....	783
2017-CE-291 Bertrand Gaillard – Chauffage à distance, quelle responsabilité pour les collectivités .....	787
2017-CE-302 Eric Collomb – Réinsertion des chômeurs de plus de 50 ans .....	791
2017-CE-303 Eric Collomb – La «Chronique fri-bourgeoise» imprimée en Italie .....	793
2018-CE-5 Jean-Daniel Chardonnens – Retrait de permis arbitraire .....	797
2018-CE-9 Julia Senti – Solidarité à l'égard des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance (enfants placés etc.).....	802

#### 14. Rapport

2018-DFIN-7 – Elaboration d'une stratégie cantonale en matière de libre accès aux données publiques (stratégie Open Data) (Postulat 2017-GC-141 Johanna Gapany/Bruno Marmier)	
discussion .....	453
message .....	678

#### 15. Rapport d'activité

2018-GC-5 – Commission interparlementaire de contrôle du Gymnase intercantonal de la Broye (GYB) (2017)	
discussion .....	471
rapport .....	688

## Première séance, mardi 20 mars 2018

Présidence de M. Markus Ith, président

**SOMMAIRE: Ouverture de la session. – Communications. – Projet de décret 2017-DIAF-48 Naturalisations 2018 (décret 1); entrée en matière, lecture des articles et vote final. – Projet de loi 2014-DIAF-30 Finances communales (LFCo); entrée en matière et première lecture. – Elections judiciaires.**

### Ouverture de la session

La séance est ouverte à 14 h 00.

Présence de 106 députés; absents: 4.

Sont absents avec justifications: M<sup>me</sup> et MM. Sylvia Baiutti, Benoît Rey et André Schneuwly; sans: Daniel Bürdel.

M<sup>mes</sup> et MM. Olivier Curty, Anne-Claude Demierre, Georges Godel, Maurice Ropraz, Jean-Pierre Siggen et Jean-François Steiert, conseillères et conseillers d'Etat, sont excusés.

### Communications

**Le Président.** 1. *Clubs und Gruppierungen:* Ich teile Ihnen mit, dass diese Woche zwei Generalversammlungen von Clubs stattfinden: Die Generalversammlung des Agrar-Clubs am Mittwoch, 21. März, um 12 Uhr, und die Generalversammlung des Wirtschafts-Clubs am Donnerstag, 22. März, um 12 Uhr.

2. *Präsentation Schizophrenie:* Nach der Sitzung des Grossen Rates vom Donnerstag, 22. März, sind Sie zu einer Präsentation zum Thema Schizophrenie, die vom Verband INFRI organisiert wird, eingeladen. Bei dieser Gelegenheit wird im 2. Stock des Rathauses ein Aperitif serviert. Im gleichen Zusammenhang wird unser Rathaus diese Woche in grüne Farbe getaucht.

3. *Bericht 2018-DIAF-4 zum Auftrag 2016-GC-28 «Verwendung der finanziellen Mittel für die Wiederbevölkerung der für die Patentfischerei offenen Seen des Kantons»:* Der Grosse Rat hat den Auftrag am 5. Oktober 2016 teilweise angenommen. Der Staatsrat hat nun seinen Bericht dem Grossen Rat überwiesen. Diesen Bericht finden Sie auf Parlinfo.

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

### Projet de décret 2017-DIAF-48 Naturalisations 2018 – décret 1<sup>1</sup>

Rapporteure: **Andréa Wassmer** (PS/SP, SC).

Commissaire: **Marie Garnier**, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts.

#### Entrée en matière

**La Rapporteure.** Le projet de décret soumis aujourd'hui au vote du Grand Conseil comprend 116 dossiers de demande du droit de cité suisse et fribourgeois, trois dossiers de Confédérés demandant d'acquérir le droit de cité fribourgeois.

Pour l'étude de ces dossiers et les auditions des personnes l'exigeant par la loi, la commission a siégé à dix reprises. Elle émit un préavis favorable pour 114 dossiers. Cinq dossiers sont préavisés négativement par la Commission, car la Commission estime que les candidates et candidats de ces dossiers n'ont pas les connaissances nécessaires et ne répondent pas aux conditions requises pour obtenir la naturalisation. Les personnes des dossiers 44, 68, 95 et 113 de l'article 1 an. 1 ont demandé de suspendre la procédure de demande de naturalisation. Ces dossiers seront ainsi retirés du décret.

A l'article 2 ann. 2 du projet de décret, le Conseil d'Etat propose un refus de naturalisation pour un dossier. Après l'étude du dossier, l'audition des candidats, la Commission a décidé de donner un préavis favorable à la naturalisation de ces personnes. En effet, elles ont fait savoir à la Commission, preuve à l'appui, que le non-paiement des impôts était dû à une demande du Service des contributions, à une attente temporaire. Ce sont donc aujourd'hui 209 personnes qui sont préavisées favorablement. Elles remplissent toutes les conditions légales tant fédérales que cantonales pour être naturalisées. La Commission des naturalisations à l'unanimité vous demande d'entrer en matière sur le présent projet de décret et ensuite d'accepter les modifications figurant au projet bis.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat se rallie aux amendements de la Commission et je vous propose donc d'entrer en matière.

<sup>1</sup> Message pp. 593ss.

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

## Lecture des articles

### ART. 1

**La Rapporteuse.** A l'article 1, la Commission propose au Grand Conseil de modifier le projet de décret comme suit à l'annexe 1:

- > Les dossiers no. 44, 68, 95 et 113 ne figurent plus au décret, car ces personnes souhaitent suspendre la procédure de demande de naturalisation.
- > Le dossier no. 94, lui, est préavisé négativement par la Commission.

Les autres modifications concernent de nouvelles naissances, des précisions au sujet de la profession des candidates et candidats, un changement de domicile, un changement de nom, l'ajout de trois dossiers de candidats sortis de celui des parents pour avoir atteint l'âge de la majorité.

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

### ART. 2

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

### ART. 3

- > Adopté.

### ART. 4

- > Adopté.

### ART. 5, TITRE ET CONSIDÉRANTS

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

## Vote final

- > Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 90 voix contre 0. Il y a 1 abstention.

## Ont voté oui:

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 90.*

## S'est abstenu:

Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP). *Total: 1.*

—

## Projet de loi 2014-DIAF-30 Finances communales (LFCo)<sup>3</sup>

Rapporteuse: **Nadia Savary** (PLR/FDP, BR).

Commissaire: **Marie Garnier**, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts.

## Entrée en matière

**La Rapporteuse.** La commission parlementaire s'est réunie à cinq reprises pour l'examen du projet de loi sur les finances communales, objet de nos débats de ce jour.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 602ss.

<sup>2</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 602ss.

<sup>3</sup> Message pp. 484ss.

Ses membres remercient la Directrice des institutions de l'agriculture et des forêts, M<sup>me</sup> Marie Garnier, ainsi que M<sup>me</sup> Brigitte Leiser, cheffe de service adjointe, et M. Gilles Ballaman, conseiller économique, véritable cheville ouvrière de ce dossier. Par leurs compétences, ils ont permis aux membres de la commission de procéder à l'examen demandé en disposant de tous les éléments ayant apporté de précieux éclairages et compléments d'information. Je prie M<sup>me</sup> la Commissaire de transmettre aussi nos vives félicitations au Service des communes pour tout le travail effectué en amont, un travail conséquent dans le respect de tous les partenaires, preuve en sont les résultats favorables lors de la consultation et les débats constructifs de notre commission. Nos profitons aussi de remercier la commune de Morat, plus particulièrement MM. Andreas Aebersold, conseiller communal responsable des finances, et Pierre Spielmann, caissier de ville, pour nous avoir fait partager leur propre expérience de l'application de cette loi, Morat ayant été la commune pilote du MCH2 pour le canton.

Le projet de loi qui est aujourd'hui soumis à notre examen est quelque peu révolutionnaire. D'une part, il propose de créer une loi spécifique sur les finances communales et répond ainsi à la motion André Schoenenweid/Stéphane Peiry et, d'autre part, il met en œuvre le modèle du plan comptable harmonisé MCH2 tout en l'adaptant aux spécificités des communes fribourgeoises.

Ce nouveau projet de loi sur les finances communales comprend 86 articles, répartis dans 12 chapitres, et traite de six thèmes principaux. Son objectif est d'assurer, tant sur le plan des décisions que dans la gestion, les principes de l'usage économique et efficace des moyens tout en garantissant l'équilibre financier. MCH2 vise une meilleure harmonisation de l'ensemble des collectivités publiques en intégrant des principes de gestion issus de l'économie privée, ce qui occasionne de fondamentales différences par rapport à la pratique actuelle. Par conséquent, la communication et la formation des élus, en pensant plus particulièrement aux responsables des finances des Conseils communaux, aux membres des commissions financières, et bien entendu au personnel administratif, seront un véritable challenge à relever.

Il est important aussi de souligner que le projet englobe toutes les collectivités locales, les communes, les associations de communes, les agglomérations, les établissements personnalisés et les bourgeoisies.

Sans entrer dans l'aspect technique, j'aimerais citer de manière générale les thèmes occasionnant des changements ou des nouveautés: la gestion de l'équilibre financier, l'introduction d'un règlement communal des finances, les règles de présentation des comptes, l'évaluation du bilan, la structure des comptes et de ses annexes, le renforcement du système de contrôle interne, les limites d'endettement et d'activation et la réévaluation des patrimoines financier et administratif.

Avec toute l'attention portée à ce projet de loi, la commission parlementaire a salué ce nouveau concept en soulignant sa nécessité, son harmonisation, sa transparence. Elle vous recommande à l'unanimité de voter l'entrée en matière et, à l'unanimité, de soutenir le projet bis de la commission.

**La Commissaire.** Je remercie la présidente de la commission pour sa présentation et surtout pour les travaux de la commission parlementaire, menés de main de maître.

Le projet de loi qui vous est présenté a nécessité un très important travail de longue haleine. Je tenais, moi aussi, à remercier toutes les personnes qui ont participé à ces travaux, tant sur les aspects techniques que sur le plan politique.

Le projet qui vous est présenté va influencer la manière de gérer les finances communales pour les années, voire les décennies, à venir. Il s'agissait donc de peser chaque élément, d'examiner avec la plus grande attention les conséquences de chacune des dispositions prévues. Je relève également l'excellente ambiance dans laquelle ces travaux ont pu être menés, tant les représentants des communes au niveau technique ou politique que les représentants de l'Etat ont réellement collaboré en toute transparence pour parvenir à ce résultat. Cet esprit a d'ailleurs prévalu depuis, puisque le Conseil d'Etat a pu se rallier à la quasi-totalité des amendements proposés par la commission parlementaire. Cet état d'esprit est un excellent signal pour cette loi. Son objectif est de renforcer l'autonomie des communes, de leur donner les outils modernes pour piloter leurs finances et donc l'ensemble de leurs tâches.

Des nouvelles possibilités de comparaison et la transparence induite par ce projet de loi permettront aux élus communaux et à la population de connaître la situation de leur commune et de prendre les mesures nécessaires à temps en cas de risque. Ce projet s'inscrit donc parfaitement dans les efforts de l'Etat pour renforcer ce niveau institutionnel essentiel que sont les communes avec d'autres projets comme l'encouragement aux fusions.

Je remercie finalement aussi le Service des communes, dont deux représentants sont ici présents, qui a piloté l'ensemble de ce projet gigantesque. Sa tâche est loin d'être finie, puisqu'il conviendra d'élaborer les règles d'application, ce qui est déjà partiellement fait, et surtout d'accompagner les communes dans la mise en œuvre de cette nouvelle législation.

En conclusion, je vous invite, Mesdames et Messieurs, à entrer en matière sur le projet qui vous est présenté et entre-rai volontiers dans les détails lors de l'examen de chacune de ses dispositions.

**Brodard Claude (PLR/FDP, SC).** J'ai été membre du premier groupe technique de ce projet. Je dirige une fiduciaire qui contrôle les comptes de plusieurs communes fribourgeoises.

Le groupe libéral-radical salue l'élaboration de cette nouvelle loi sur les finances communales. Sortir les éléments de ges-

tion et de pilotage financier de la loi sur les communes nous semble nécessaire et souhaitable compte tenu de l'importance de cette matière. Nous entrons donc naturellement en matière.

Cette nouvelle loi est innovante, moderne et cohérente. Elle répond indéniablement aux attentes et préoccupations nombreuses et légitimes des différents acteurs touchés par les finances communales. Je veux parler des conseils communaux, conseils généraux, citoyens, personnel chargé de la gestion financière, organes de révision, commissions financières, associations de communes et banques, pour n'en citer que les principaux. Notre groupe soutiendra les nouveautés principales proposées dans cette loi.

Sans être exhaustif, sous l'angle financier, nous pourrions citer la sincérité du bilan et de l'évaluation des actifs, ce qui exclut la notion actuelle d'amortissement extraordinaire. La nouvelle présentation du bilan et du compte de fonctionnement ainsi que l'arrivée du tableau des flux de trésorerie sont à relever.

Sous l'angle de la conduite et de la gestion, les éléments liés au frein à l'endettement, à l'équilibre budgétaire et à l'instauration d'un système de contrôle interne sont acceptés par notre parti. Cela va indéniablement dans un bon sens, visant une responsabilisation accrue des exécutifs communaux.

La réévaluation des patrimoines financier et administratif est importante et va enfin permettre d'avoir une image fidèle des situations financières, que l'on pourra désormais comparer. Cette réévaluation unique ne doit à mon avis pas être crainte par les représentants des communes.

Toutes ces améliorations aideront les organes exécutifs dans leur gestion et planification financières. Elles permettront aussi de montrer aux citoyens et au législatif la réelle santé financière de leur commune. Ne perdons pas de vue qu'en la matière, c'est bien le citoyen qui est le contributeur principal et qu'à ce titre, il est légitime qu'il puisse connaître l'affectation exacte de ces données.

Notre groupe soutiendra donc à la très grande majorité le projet bis, issu d'un travail de commission sérieux et important réalisé dans un excellent état d'esprit. Je crois qu'il est important de rappeler que tous les membres de la commission ont amené des avis constructifs durant les séances afin d'affiner le projet de loi et cela au-delà des attaches partisans.

**Dietrich Laurent** (*PDC/CVP, FV*). Je suis conseiller communal en charge des finances.

Le groupe démocrate-chrétien s'est penché très attentivement sur le projet de loi sur les finances communales. Il consiste en la création d'une loi spécifique, dans le but de mettre en œuvre le modèle comptable harmonisé pour cantons et communes, MCH2. Ce projet est le fruit des réflexions d'un groupe de travail technique, d'un comité de pilotage, d'une

commune pilote, d'une large consultation et d'un excellent travail en commission. Il découle aussi des motions Butty, ainsi que Schoenenweid et Peiry. Il est à noter que le projet vise toutes les communes, les associations de communes, les agglomérations et les bourgeoises. Il est donc d'une portée considérable.

D'une manière générale, les propositions du projet de loi sont positives et améliorent la gestion des finances communales. Il est à relever certains points particulièrement sensibles, comme par exemple:

- > l'évaluation du patrimoine financier mais surtout administratif, difficilement évaluable, le tout gonflant le bilan;
- > le travail administratif supplémentaire dû à la présentation des comptes et à ses annexes;
- > la gestion par le bénéfice et la fortune, qui abolit la règle des 5% de dépassement en forçant l'augmentation d'impôt et la limite d'endettement;
- > l'introduction d'un système de contrôle interne, qui peut être très lourd pour les communes;
- > des délais qu'il est impératif de laisser en l'état pour préserver la qualité des comptes et budgets communaux.

Cette nouvelle loi apporte cependant de nombreuses clarifications en termes de définitions, de comparabilité entre les communes, de surveillance et de gouvernance, d'harmonisation nationale de la gestion financière, de cadres plus strictes pour le domaine des dépenses futures notamment. Au vu de ces améliorations, on ne pourrait que recommander à l'Etat de suivre la même voie, particulièrement en matière de contrôle interne ou d'activation et d'amortissement des projets afin d'asseoir son rôle d'exemple.

Le groupe démocrate-chrétien est inquiet quant à la date d'application de la loi. La proposition faite d'une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020 est trop ambitieuse. La proposition d'une application pour le budget de 2021 est meilleure, mais ne laisse tout de même que deux ans et quelques mois aux communes pour se mettre à niveau. Cette loi demandera aux communes un effort particulier en termes de ressources liées à la mise en œuvre d'un nouveau plan comptable, de l'évaluation du patrimoine, la mise en œuvre d'un système de contrôle interne ou encore la modification des outils informatiques. Il est à noter que vu les délais très serrés, le Service des communes fournira bon nombre de documents modèles, et un soutien de conseil aux exécutifs communaux.

Le groupe démocrate-chrétien vous propose bien évidemment d'entrer en matière sur le projet de loi et de suivre en grande majorité les recommandations de la commission. Il interviendra cependant durant la lecture des articles au gré des débats.

**Peiry Stéphane** (*UDC/SVP, FV*). Je suis directeur d'une fiduciaire qui révise les comptes de plusieurs communes fribourgeoises.

Le 7 juin 2011, lorsque j'ai déposé avec notre collègue André Schoenenweid notre motion demandant une nouvelle loi sur les finances communales, je ne pensais pas alors devoir attendre 7 ans, passer par deux réélections, pour pouvoir enfin en discuter concrètement en plénum du Grand Conseil, aujourd'hui 20 mars 2018.

Dans notre système, les choses prennent du temps et ce n'est pas forcément mauvais dès lors que les choses sont bien faites. Aujourd'hui, je suis heureux d'être le porte-parole de mon groupe, pour affirmer que le projet de loi qui vous est soumis est un bon projet.

Toutes les personnes qui ont affaire régulièrement aux dispositions financières actuelles de la loi sur les communes reconnaissent que ces dispositions sont aujourd'hui dépassées. Le projet de loi reprend l'essentiel du modèle comptable harmonisé, appelé MCH2, destiné à toutes les collectivités publiques en Suisse, qu'il s'agisse de la Confédération, des cantons ou des communes, le but étant de promouvoir l'uniformité, la transparence et la comparabilité des états financiers afin d'obtenir une harmonisation et une vue d'ensemble aussi large que possible des comptes publics. Son introduction constitue un pas supplémentaire vers l'intégration, dans les collectivités publiques, des principes de présentation des comptes dont l'économie privée est maintenant coutumière, le principe essentiel étant le principe de l'image fidèle, autrement dit les comptes devront présenter une image aussi fidèle que possible des résultats et de la situation patrimoniale de la commune. Ce changement de paradigme est important pour les citoyens, d'autant plus qu'il s'agit d'argent public. La transparence des comptes communaux sera élargie avec l'introduction de nouveaux instruments tels que le tableau des flux de trésorerie, le tableau des immobilisations et une annexe aux comptes, elle aussi étoffée.

Les règles applicables seront en outre complétées par un règlement communal des finances. Par ce règlement, les communes pourront définir elles-mêmes certaines données, telles que les compétences financières de l'exécutif et la limite d'activation, ce qui renforce l'autonomie communale. L'autonomie communale sera aussi plus grande en matière d'équilibre financier. Enfin, le contrôle interne sera renforcé avec la mise en place d'un système de contrôle interne.

Evidemment, le passage à MCH2, notamment la réévaluation des patrimoines financier et administratif ou l'introduction de ce système de contrôle interne, ne sera pas toujours aisé, notamment dans les plus petites communes. Mais le projet de loi qui vous est soumis propose une approche pragmatique de ces questions techniques. Et je ne doute pas que le règlement d'exécution ainsi que les directives qui seront rédigées par le Service des communes adopteront elles aussi une approche pragmatique de ces questions.

Avec ces quelques considérations d'entrée en matière, je vous invite à l'instar du groupe de l'Union démocratique du centre

à accepter l'entrée en matière sur ce projet de loi et à accepter la version bis de la commission.

**Girard Raoul** (PS/SP, GR). Je suis conseiller communal en charge des finances à Bulle et président du Club des communes.

Le groupe socialiste soutiendra l'entrée en matière de ce projet de loi. Un grand travail a été fait pour amener ce projet devant le Grand Conseil et je ne peux que saluer tout le travail qui a été fait à ce jour. Un grand travail a également été réalisé en commission, une commission parlementaire, et je le souligne, qui n'a pas débattu avec des arguments partisans. Il y avait les petites communes, il y avait les grandes communes et il y a au final une commission et ses propositions, qui vont dans la direction d'un certain équilibre. A priori, nous soutiendrons les propositions de la commission.

Cette loi sur les finances communales est une loi importante pour les communes de ce canton. Elle amène beaucoup de changement et il y aura beaucoup de travail. Je pense en premier lieu aux petites communes.

Je relèverai tout de même dans cette liste de louanges deux regrets en ce qui me concerne. Tout d'abord, ce projet de loi maintient cette volonté de réévaluer le patrimoine administratif. Le patrimoine financier, je le comprends bien, mais cette réévaluation de patrimoine administratif m'apparaît comme un exercice bien compliqué, voire parfois aléatoire. On va réévaluer les routes, créer des provisions et utiliser ces provisions pour amortir à nouveau ce patrimoine. Je comprends la volonté de faire des comparaisons, des analyses, mais en l'état, je me demande si cette plus-value est bien raisonnable par rapport au travail qu'elle va nécessiter. Et là non plus, je ne pense pas forcément à ma commune mais plutôt aux petites communes de ce canton.

Ma deuxième remarque n'a aucun rapport direct avec cette loi, le rapport est plutôt indirect. On va demander ici aux communes d'appliquer MCH2 de manière très poussée alors que le canton ne s'y soumet pas. Je vous passerai la liste exhaustive des différences entre notre canton et nos communes, mais pour le canton, ce sont toujours des amortissements supplémentaires possibles, on n'y parle pas de réévaluation du patrimoine administratif et encoure moins de plans financiers présentés chaque année dans cette salle.

En conclusion, je voterai cette loi avec plaisir et me réjouis que l'on impose prochainement au canton ce que nous allons imposer à nos communes cet après-midi et demain matin.

**Mutter Christa** (VCG/MLG, FV). Le groupe Vert Centre Gauche salue le projet d'une nouvelle loi sur les finances communales, qui allège aussi la loi sur les communes.

Nous remercions la DIAF et spécialement le Service des communes, qui a accompli un grand travail avec beaucoup de compétence. Merci également aux deux groupes de travail

qui ont accompagné ce processus avec leur expertise et à la commune de Morat, qui a joué le rôle de commune-pilote.

Les 19 amendements de la commission tiennent plutôt du domaine cosmétique en matière rédactionnelle ainsi que de quelques ajustements de délais pour ménager la chèvre et le chou, soit les conseils communaux et les commissions financières.

Une fois n'est pas coutume, je suis parfaitement d'accord avec M. Peiry. Personnellement, j'avais l'impression qu'on est ici face au projet de loi le plus accompli issu de la DIAF ces dernières années. Ce n'est pas rien, car il s'agit d'une matière fort compliquée et fort sensible. C'est indéniable que cette loi demandera un effort aux communes et à leurs employés, qu'il faudra beaucoup de formation et d'information et que ce sera nécessaire de changer quelques habitudes.

Fribourg introduira enfin, comme un des trois derniers cantons, le modèle MCH2 de comptabilité harmonisée au niveau communal. Les communes fribourgeoises devront enfin toutes présenter leur situation financière de façon plus transparente et plus complète. Le fait de devoir procéder à la réévaluation du patrimoine administratif a fait tousser un peu quelques membres de la commission. Mais notre groupe pense que cela sera un exercice salutaire, comme celui de devoir présenter un règlement sur les finances communales et de procéder à un contrôle interne, donc de faire plus de réflexion ainsi qu'une communication plus sincère envers la population. Il est positif de sortir de l'ère des réserves latentes, dont la couleur vacillait des fois entre le gris et le noir, et de l'habitude des amortissements extraordinaires, qui étaient des fois extraordinairement inventifs.

Il est vrai que l'Etat – qui a introduit le MCH2 en principe en 2011 – ne donne pas l'exemple en la matière. Pour une fois, il serait souhaitable que le canton s'inspire des communes.

Nous sommes aussi contents que les bourgeoisies – avant qu'on ne les réintègre définitivement dans les communes municipales – soient enfin soumises à des règles de comptabilité correctes.

Wir bedauern einzig, dass die Terminologie auf Deutsch wesentlich unverständlicher ist als auf Französisch. Doch dies liegt nicht in der Verantwortung des Kantons, sondern in der Verantwortung der Deutschschweizer Buchhaltungsexperten, welche im harmonisierten Rechnungsmodell 2 hier allen Gemeinden eine schwer verständliche Fachsprache zumuten.

Les communes auront plus d'autonomie et plus de responsabilité pour gérer leur situation financière. Je dirais que les communes doivent devenir adultes et que cela leur fera du bien.

A l'unanimité, le groupe Vert Centre Gauche entre en matière et soutient la version de la commission.

**Schnyder Erika** (PS/SP, SC). Je suis syndique de la commune de Villars-sur-Glâne, qui est une des grosses communes qui seront particulièrement touchées par cette loi.

Je salue d'ailleurs cette loi, parce qu'effectivement c'est une très bonne chose d'avoir une législation spécifique sur les finances communales. Cette loi, je suis certaine, apportera de la clarté dans l'établissement des comptes et des budgets des communes. Elle apportera également une manière de faire qui sera plus ou moins uniforme pour l'ensemble des communes de ce canton.

Néanmoins, je ne suis pas aussi optimiste que le sont les orateurs qui m'ont précédée. Je pense qu'il y aura quand même beaucoup de difficultés dans la mise en application de cette législation, notamment s'agissant de l'évaluation du patrimoine, sans compter évidemment que l'on a voulu laisser l'évaluation d'un patrimoine immatériel administratif, qui ne peut être comparé à des patrimoines de sociétés. Les collectivités publiques sont tenues de gérer des patrimoines qui ne peuvent être ni négociés, ni vendus, ni dont elles ne peuvent se défaire. Dès lors, c'est dommage que l'on ait voulu lui donner une valeur financière. On verra au moment de l'application ce qui va quand même poser, à mon avis, passablement de difficultés.

Personnellement, j'avais quand même aussi des craintes. Je voulais faire des amendements à cette loi. Mais, après discussion avec le Service des communes, j'ai été convaincue qu'il valait mieux ne pas modifier quelque chose que tout le monde juge optimal. En revanche, je voudrais avoir des assurances ici que mes craintes ne sont pas fondées. En particulier sur deux points qui me paraissent importants pour les communes:

- > Concernant les provisions, on attend la mise en œuvre du PF17, c'est-à-dire ce qui va remplacer la défunte RIE3, et on sait que ce projet de financement de la fiscalité des entreprises va avoir quand même des incidences assez lourdes sur les communes, en particulier sur les communes largement dépendantes des personnes morales. A cet égard, il est utile de permettre à ces communes de pouvoir faire des provisions, afin de se prémunir contre les effets inattendus de ce projet. On m'a là donné l'assurance que le Conseil d'Etat a pris la décision de permettre cette provision, dès cette année, pour les estimations des effets du PF17, comme d'ailleurs c'était le cas dans la RIE3 et que, au moment où la loi d'application du PF17 sera en vigueur, on tiendra compte de ces provisions. J'aimerais que M<sup>me</sup> la Conseillère d'Etat me confirme cela.
- > Je voulais faire un amendement concernant l'équilibre budgétaire. Je pensais en effet qu'il fallait aussi permettre aux communes de faire face aux fluctuations très inattendues et très diverses des rentrées fiscales, qui pouvaient d'une année à l'autre faire sauter ce déséqui-

libre budgétaire. Pour éviter ces désagréments, je voulais prévoir un amendement permettant une dérogation au principe de l'équilibre budgétaire. Mais là aussi, j'ai reçu l'assurance qu'avec cet MCH2, dont je ne suis de loin pas une spécialiste, la fortune capital propre et réserve libre permettra donc d'absorber les éventuels futurs déficits. Ce qui signifie, en d'autres termes, que l'on pourra par-là réaliser des déficits.

**Kolly Gabriel** (*UDC/SVP, GR*). Je suis syndic de la petite mais très belle commune de Corbières, j'étais membre de la commission et je prends donc la parole à titre personnel.

Je soutiens ce qui a été dit par mes collègues. Cette loi apporte plus de transparence, mènera à une meilleure vision des comptes et des budgets communaux pour les citoyens. J'entre donc en matière et je soutiens cette loi.

J'ai cependant certaines craintes avec ce projet de loi. Ma crainte est que les communes n'ayant pas de législatif élu, soit de conseil général et donc de commission financière membre de ce conseil général, soient mises devant un certain nombre de difficultés: des difficultés de présentation, de compréhension. Il ne faudrait pas que les assemblées communales deviennent trop longues, trop complexes, incompréhensibles pour les citoyens noyés sous une avalanche de chiffres. Mesdames et Messieurs, c'est quand même un risque avec ce projet de loi.

Il faut également être clair. Cette loi va engendrer un immense travail pour toutes les communes. Cela a été dit par les deux responsables des finances des deux plus grandes communes du canton, Bulle et Fribourg. Si c'est un immense travail pour des communes avec des services tels que Bulle et Fribourg, imaginez le travail pour de petites communes. Cela va être énorme. Bien sûr, le Service des communes, et je soutiens ce qui a été dit par mes collègues, qui a fait un très grand travail, va être mis à contribution. Je pense qu'en tant qu'élu communal, je peux déjà les remercier pour tout le travail qu'ils vont devoir encore effectuer ces prochaines années pour appuyer les petites communes pour la mise en place de ces services des finances.

**Chassot Claude** (*VCG/MLG, SC*). Je n'ai plus d'intérêt spécifique avec le sujet dont nous allons débattre tout à l'heure.

Un dépoussiérage de l'ensemble des principes et des règles appliquées aux finances communales est à l'évidence nécessaire et j'ose croire que la nouvelle mouture via la mise en application du nouveau modèle comptable harmonisé passera aisément la rampe de ce Grand Conseil.

Ceci étant, le nombre impressionnant d'articles, 86, dont nous allons débattre sera à digérer et à appliquer dans diverses communes du canton, entre Flamatt et Montbovon.

La commission ad hoc a, comme l'a souligné le rapporteur, pu prendre connaissance en séance d'introduction de l'expé-

rience de la commune pilote de Morat, dont le responsable du dicastère des finances était un expert-comptable et que le responsable de l'administration des finances est également vice-président de deux caisses de prévoyance publiques, donc, pour résumer, des personnes que l'on peut estimer des plus compétentes pour mener à bien cette nouveauté.

Dans ce Grand Conseil, plusieurs député-e-s ont également l'opportunité, la chance, l'honneur de siéger dans ces exécutifs communaux, qui pour la plupart sont composés de militaires plus ou moins volontaires qui se dévouent pour la chose publique. Dans cet ordre d'idées, j'ai bien écouté les propos de mon collègue Kolly, syndic de l'honorable commune de Corbières. Les situations les plus diverses prévalent dans toutes les communes. Je ne vais pas étaler ici la liste des spécificités de chacune. La commission ad hoc a noté tout de même, pour donner un exemple concret, que la commune de Morat aurait investi trois mois pour la réévaluation du patrimoine. Celles et ceux d'entre vous qui sont également présents sur le terrain communal en savent quelque chose.

Personnellement, et dans cet ordre d'idées, j'ai également été attentif aux propos de mes collègues Dietrich et Girard, il en est de même des propos de M<sup>me</sup> la Syndique de Villars-sur-Glâne, qui, elle, a souligné aussi certaines problématiques à résoudre et pas des plus simples. J'étais partisan d'une entrée en vigueur échelonnée selon la taille des communes. Le Service communal pense que cela n'est pas nécessaire – puisse-t-il avoir raison. Pour 2020, il faudra vraiment mettre le turbo.

On prendra note que le Service sera à disposition pour la formation notamment des administrations ou conseils communaux, mettra à disposition des modèles et des directives pour les réévaluations rendues nécessaires suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, dixit M<sup>me</sup> la Commissaire du gouvernement. Dans cet ordre d'idées, il est impératif que son ou sa successeur-e soit attentif ou attentive à l'engagement considérable du Service des communes, et que si ce grand virage dans la gestion financière de ces entités politiques de premier niveau devait nécessiter des forces supplémentaires, qu'elles soient octroyées sans discussion dans l'élaboration des futurs budgets du canton. Si l'on veut un canton fort, qualificatif que l'on nous balance à toutes les sauces, il faut s'en donner les moyens. Il en sera de même pour tous nos Conseils communaux, qui devront budgétiser les coûts de ce changement si l'on veut introduire le nouveau modèle comptable d'ici 2020.

Merci, chers collègues, de l'attention que vous auriez pu prêter à mes propos.

**Savary Nadia** (*PLR/FDP, BR*). Je constate que l'entrée en matière n'est pas combattue. Je remercie tous les groupes et les intervenants à titre personnel pour avoir accueilli cette loi positivement. Je constate un appui unanime, si je reprends certains termes: moderne, cohérent, de bon sens, améliorations, clarification, modifications positives, bon projet, prag-

matisme, abouti. Cela confirme donc les mots que j'ai eus en entrée en matière pour tout le travail fourni en amont par rapport à cette loi.

Bien entendu, elle soulève quand même quelques craintes, notamment, soulevé par M. le Député Girard et M<sup>me</sup> Schnyder, dans la réévaluation du patrimoine administratif. Il est clair que dans la commission nous en avons aussi longuement parlé. On a pu constater qu'il y avait plus d'avantages que d'inconvénients. Le grand inconvénient – cela a été souligné – ce sont l'analyse complexe et le temps qu'il faudrait pour réévaluer ce patrimoine administratif. Je tiens à préciser, qu'on ne le fait qu'une fois et que les avantages à réévaluer ce patrimoine administratif sont quand même importants. Il fait partie de la philosophie même du MCH2 par rapport à une image fidèle du bilan pour pouvoir aussi bien comparer les communes entre elles, un principe donc fondamental.

Une autre crainte a été émise par rapport au contrôle interne. Je tiens aussi à préciser ici qu'il existe déjà dans de nombreuses communes, presque le 100%. Il n'est certes pas encore formel, donc nous tenons dans cette nouvelle loi à justement le concrétiser formellement. Il faut également savoir qu'on ne mettra pas sur le même piédestal les petites et les grandes communes par rapport à ce système de contrôle interne. Il sera plus léger pour certaines communes.

On a relevé aussi les craintes liées à la mise en application de la loi. Il y a beaucoup de choses, de nouveautés, de modifications. Une entrée en matière est une sorte de révolution, donc certes, la mise en application sera un véritable défi.

Une autre crainte a été relevée par M. Kolly concernant les communes qui n'ont pas de conseil général, donc une assemblée communale. Je peux comprendre ce souci, moi qui ai vécu en tant que syndique les assemblées communales mais aussi le conseil général. Il sera là important qu'un travail d'information soit finalement fait aussi, mais par le conseil communal, et les membres de la commission financière pourront aussi aider dans ce cas de figure. Mais je peux comprendre cette crainte.

Je relève peut être encore le délai d'attente par rapport au dépôt de la motion de M. Peiry. Je le remercie de sa patience, elle a porté ses fruits.

Pour finir, j'aimerais prendre un sujet avant de passer la parole à M<sup>me</sup> la Commissaire. Plusieurs d'entre vous ont soulevé le fait que c'est une nouvelle loi, que l'Etat exige cette nouvelle loi des communes et il est vrai qu'en commission, tous partis confondus, je peux formellement le dire, nous avons aussi eu des remarques par rapport à l'Etat, qui devrait donner l'exemple et s'en inspirer. Je souhaite que le Directeur des finances nous entende un peu, ou que M<sup>me</sup> la Commissaire lui transmette cet état d'esprit de la commission par rapport à cette loi.

Par rapport aux deux assurances et aux craintes relatives aux provisions de l'équilibre budgétaire de M<sup>me</sup> Schnyder, je laisserai la parole à M<sup>me</sup> la Commissaire, également concernant la date de l'entrée en vigueur, qui occasionne certaines craintes.

**La Commissaire.** Je remercie tous les groupes qui entrent en matière. Je remercie aussi M<sup>me</sup> la Rapporteuse, qui a rapporté les mots positifs qui ont décrit ce projet de loi.

Les différents intervenants qui ont pris la parole illustrent la composition des forces qui ont travaillé à ce projet, tout d'abord les députés Peiry et Brodard, qui sont des experts comptables confirmés et qui ont bien contribué à résoudre les aspects techniques, ensuite les députés Girard et Dietrich, qui sont des directeurs des finances eux aussi confirmés dans de grandes communes et qui ont contribué à améliorer aussi ce projet de loi pour qu'il soit un avantage pour tout le monde. La députée Mutter aussi, comme citoyenne et conseillère générale soucieuse des finances, a émis son avis et la députée Schnyder a évoqué un certain nombre de difficultés. A ce sujet, j'aimerais confirmer que les provisions pour le paquet fiscal 17 seront autorisées pour les communes qui devraient voir leurs ressources fortement diminuées. C'est tout à fait naturel de pouvoir faire cela dans l'intervalle, puisqu'ensuite, avec cette nouvelle loi sur les finances communales, la marge de manœuvre sera donnée et l'autorisation du Service des communes ne sera plus requise pour ce genre de provisions.

Je souhaiterais répondre à quelques craintes évoquées, tout d'abord l'entrée en vigueur de la loi. D'après le Service des communes et en accord avec les discussions faites en commission, ce sera le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et le canton de Fribourg sera dans les temps par rapport à cela. Il faudrait bien sûr ne pas prendre de retard, mais cela laisse aux communes le temps d'élaborer leurs règlements des finances notamment.

J'aimerais peut-être répondre au souci de Gabriel Kolly pour les petites communes et pour l'ampleur des dossiers qu'il faudra présenter, soit au budget soit aux comptes. Personnellement, je ne crois pas que ce soit un souci, dans le sens où certaines valeurs font partie de ce projet de loi, comme la transparence ou les flux financiers. Je pense que les gens seront d'autant plus heureux de disposer de ces documents pour se rendre vraiment compte de ce qu'est le pilotage financier d'une commune. A l'heure actuelle, il est parfois opaque et il est difficile de percer exactement quel est l'état financier d'une commune. Or, cela sera plus facile avec cette nouvelle loi sur les finances communales et il appartiendra à vous, comme syndic de commune, de faire aussi le tri de manière à améliorer la lisibilité pour les citoyens, mais je n'ai pas de souci par rapport à cela.

Enfin, il a été évoqué la réévaluation du patrimoine administratif par plusieurs députés. J'ai noté, M. Girard, que vous avez du souci et que votre directeur des finances de la ville de Bulle n'en a pas. Nous avons effectivement vu à quoi avait

servi cette réévaluation du patrimoine administratif dans la commune de Morat. Même si elle y a consacré trois mois, la commune de Morat recommande vraiment de réévaluer ce patrimoine administratif. Bien sûr, dans la commune de Morat, il est ample, mais vous avez déjà dû faire, en tout cas dans les conseils communaux, des réévaluations de patrimoine administratif, par exemple pour le plan des infrastructures pour l'eau potable, et cette remise à jour de tout ce que la commune possède et qu'il faudra remettre à jour à terme est nécessaire à un bon pilotage financier. Je crois que finalement, la commission s'est ralliée à cette façon de voir les choses. Je suis donc enchantée que la plupart des groupes se rallient aussi aux amendements de la commission. Le Conseil d'Etat s'est également rallié aux amendements de la commission, sauf un, et je vois ainsi des débats instructifs qui vont nous occuper cet après-midi.

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

## Première lecture

### ART. 1

**La Rapporteuse.** Cet article définit les buts et les objectifs de la loi.

- > Adopté.

### ART. 2

**La Rapporteuse.** Cet article précise le champ d'application, s'étendant à toutes les collectivités publiques locales.

**La Commissaire.** Effectivement, toutes ces collectivités publiques locales comprennent aussi les associations de communes, les établissements communaux dotés de la personnalité juridique et les bourgeoisies, ce qui a été relevé par le député Dietrich et la députée Mutter.

- > Adopté.

### ART. 3

**La Rapporteuse.** Cet article définit les notions techniques spécifiques de la comptabilité communale. La commission vous propose une modification à l'alinéa 1 let. e, ceci dans un esprit de clarté et de simplicité de la définition du placement. D'autre part, la commission vous propose un alinéa 2 nouveau pour viser une comparabilité optimale entre communes, l'harmonisation étant le maître mot de ce projet de loi.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat se rallie à la nouvelle définition du terme «classement» proposée par la commission à l'article 3. Il se rallie également à la proposition qui dit que le Conseil d'Etat précise les termes «patrimoine financier» et «patrimoine administratif».

Je réponds peut-être maintenant à la remarque qui a été faite sur l'exemplarité de l'Etat par rapport à MCH2. Le Directeur des finances, je ne sais pas s'il vous entend, mais je rappelle que vous aviez par exemple eu un postulat qui allait dans cette direction, postulat des députés de Weck et Bapst, qui parlait des amortissements et de la durée des amortissements. Ce postulat avait été refusé par le Grand Conseil et ce postulat, typiquement, faisait partie des mesures qui feraient que l'Etat aurait plus d'exemplarité en direction du MCH2, s'il les appliquait.

Je rappelle donc que le Grand Conseil est gardien de l'orthodoxie financière non seulement des communes, avec cette loi sur les finances communales, mais également de l'Etat. Et donc, après adoption de cette loi sur les finances communales, il est tout à fait possible d'adopter des dispositions qui garantissent l'orthodoxie financière de l'Etat par rapport à MCH2.

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

### ART. 4

**La Rapporteuse.** Cet article définit les sept principes de la gestion des finances. La commission vous propose de changer la notion d'urgence à l'alinéa 1 let. d en notion de priorité, ce qui engendre de fait une modification de la définition, tout en sachant qu'à priorité égale l'urgence fait foi.

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

### ART. 5

**La Rapporteuse.** Cet article définit le but du plan financier. Obligatoire, il permet d'avoir un horizon à moyen terme, instrument d'alerte et de conduite.

- > Adopté.

### ART. 6

**La Rapporteuse.** Cet article règle les compétences et les procédures du plan financier. Il y a un changement notoire à l'alinéa 2 demandé par la commission, plus de préavis de la commission financière avant l'adoption du plan financier par le conseil communal. L'argument principal était le suivant: la version bis de cette loi réglait le flou des compétences concernant le plan financier. Celles-ci étaient réglées aux articles 67 et 72, où plus précisément, le législatif prend acte du plan

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

<sup>2</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

financier et de ses mises à jour, et la commission financière examine le plan financier et ses mises à jour.

Je tiens à préciser que cela n'enlève rien à la transmission du plan financier à la commission financière, qui l'étudie et fait son rapport comme actuellement lors d'une séance de législatif.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat s'est rallié à la proposition de la commission. Cependant, en cas d'amendement, le Conseil d'Etat devrait soutenir toute proposition qui va dans le sens de l'autonomie communale.

**Meyer Loetscher Anne** (PDC/CVP, BR). Par cet amendement, je demande simplement de revenir à la version initiale du Conseil d'Etat et au statut actuel, à savoir que la commission financière émet un préavis sur le plan financier. Laisser la commission financière faire des recommandations au conseil communal, c'est garder son implication dans la politique communale et ainsi sa motivation à mener à bien ses tâches. De plus, les commissions financières ont en leur sein des membres qui ont des compétences complémentaires à celles du conseil communal. Nous tous, élus d'un législatif, n'aimerions pas qu'on nous enlève des prérogatives sous prétexte que les démarches sont trop lourdes. Les échanges entre les deux pouvoirs sont la richesse de notre système politique.

Merci de soutenir cet amendement.

**Moussa Elias** (PS/SP, FV). Comme d'autres dans cette enceinte, je suis ancien membre de la commission financière de la ville de Fribourg et, à ce titre, j'ai eu l'occasion à plusieurs reprises de participer au préavis de la commission financière de la ville pour le plan financier de cette ville.

Ces préavis ont porté tantôt sur des modifications mineures, liées à une meilleure visibilité du plan financier, tantôt sur des questions plus fondamentales liées notamment aux différents scénarios à présenter dans le plan financier par rapport à l'évolution des rentrées fiscales de la communes par exemple. Certains éléments de ces préavis étaient directement intégrés par le conseil communal dans le plan financier préavisé avant sa transmission à l'ensemble du conseil général, d'autres devaient attendre le plan financier de l'année suivante et d'autres encore n'étaient pas retenus par le conseil communal. En d'autres termes, ce préavis de la commission financière ne posait aucun problème. Il contribuait à l'amélioration du plan financier et permettait une implication active du législatif communal au-delà du simple fait de prendre acte, tout cela sans que la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif ne soit remise en cause. Par ailleurs, ce préavis découle de la souveraineté budgétaire du législatif, étant donné que le plan financier sert à la planification budgétaire et que c'est bien le législatif qui doit décider du budget. D'un point de vue démocratique, ce préavis a, dès lors, toute sa légitimité et son importance, ce d'autant plus

que les compétences du législatif communal se limitent au strict minimum, ce qui est fort regrettable.

Il est vrai que par le passé, en interprétant très largement l'autonomie communale, les communes ont appliqué de manière très différente l'obligation légale de demander un préavis de la commission financière avant l'adoption du plan financier par le conseil communal. Dès lors, je regrette la version bis de la commission, qui propose de supprimer le préavis de la commission financière avant l'adoption du plan financier et d'ôter sans aucune nécessité une des rares compétences du législatif communal, dont la commission financière n'est qu'un organe.

Néanmoins, je comprends également que pour des raisons pratiques pour certaines communes, la prise en considération d'un tel préavis avant l'adoption du plan financier peut poser des difficultés. L'amendement proposé a l'avantage de ne pas complètement fermer la porte et de permettre aux communes qui le souhaiteraient de maintenir le préavis de la commission financière avant l'adoption du plan financier.

Concrètement, je vous propose d'ajouter à l'alinéa 2 la deuxième phrase suivante: «Le règlement communal des finances peut prévoir que la commission financière préavise le projet de plan financier avant son adoption par le conseil communal.»

Je vous remercie de soutenir cet amendement et de votre attention.

**Peiry Stéphane** (UDC/SVP, FV). Par rapport à ces deux amendements, permettez-moi de faire une petite observation. Je comprends les arguments développés, mais j'ai un peu l'impression que l'on veut faire les choses un peu à l'envers. Il est d'autant plus agréable pour une commission financière de se prononcer sur un plan financier qui aura été adopté par le conseil communal. Je pose ici la question, dans le cas où vos amendement seraient acceptés, que se passe-t-il si une commission financière préavise positivement un projet de plan financier, qui est ensuite modifié par le conseil communal? Les commissions financières du législatif se prononcent toujours après un élément, un plan financier, un budget, des comptes, qui a été préalablement adopté par le conseil communal. C'est pour cela que je vous invite à accepter la version bis de la commission.

**Brodard Claude** (PLR/FDP, SC). Je rejoins un peu l'avis exprimé par mon collègue député Stéphane Peiry.

Je crois qu'il faut que l'on soit conscient que la responsabilité de l'établissement du plan financier est une responsabilité politique, qui incombe à l'exécutif communal. C'est finalement lui qui a la vision à long terme des objectifs politiques en matière d'investissement, de fonctionnement et autres, et je crois que même avec la meilleure commission financière du monde, il y a des choses que celle-ci ne pourra pas for-

mellement avaliser, puisque ce sont des éléments qui vont sur plusieurs années.

Maintenant, sur le problème de l'information, je crois que l'alinéa suivant démontre très clairement que le plan financier est transmis à la commission financière, à l'assemblée communale, au conseil général, donc libre ensuite au législatif de prendre position verbalement et de refuser le cas échéant les budgets s'il y a lieu de le faire. Je crois qu'on doit absolument garder les responsabilités où elles sont. Pour moi, typiquement, la planification financière est de la responsabilité politique d'un exécutif et pas d'un législatif, raison pour laquelle je soutiens et vous demande de soutenir la version bis de la commission.

**La Rapporteuse.** Ces deux amendements n'ont pas été discutés lors de la commission. Je vous rappelle l'argument principal de la version bis, où aux articles 67 et 72 sont réglées les compétences concernant le plan financier, où le législatif prend acte du plan financier et la commission financière examine le plan financier et ses mises à jour.

Je tiens aussi à relever qu'il y avait, relevé par M. Moussa, un soucis pratique et de délai. D'autre part, je tiens à signaler que le plan financier est extrêmement évolutif. On peut le préavisier et trois jours après, il aura complètement changé. Un conseil communal va de toute façon tenir compte du rapport de la commission financière sur le plan financier tout en sachant que celui-ci est vraiment très évolutif.

**La Commissaire.** Comme l'a expliqué M<sup>me</sup> la Rapporteuse, l'article 72 al. 1 let. a précise: «La commission financière a les attributions suivantes: elle examine le plan financier et ses mises à jour.» On ne parle donc pas d'une question de compétences mais du moment où le plan financier est transmis à la commission financière. Comme il y avait une incohérence dans le message, la commission a décidé de supprimer cette notion de la commission financière dans l'article qui nous préoccupe. Si le moment où est transmis le plan financier à la commission financière devait préoccuper les députés, dans ce cas, il faudrait, sans avoir pu soumettre cet amendement au Conseil d'Etat, plutôt opter pour l'amendement Moussa, qui est garant de l'autonomie communale et qui permet aux communes de décider si oui ou non ils soumettent le plan financier à la commission financière avant son adoption.

Pour le reste vous êtes libres de choisir.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.
- > Au vote, la proposition de M. Moussa, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 64 voix contre 28 et 3 abstentions.

*Ont voté en faveur de la proposition de M. Moussa:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonens Syl-

vie (BR,VCG/MLG), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chasot Claude (SC,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Girard Raoul (GR,PS/SP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattiger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoit (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP). *Total: 64.*

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

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP). *Total: 28.*

*Se sont abstenus:*

Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP). *Total: 3.*

- > Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la proposition de M. Moussa est acceptée par 65 voix contre 29 et 3 abstentions.

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

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chasot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe

(GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jöhner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 65.*

*Ont voté en faveur de la proposition de M. Moussa:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Senti Julia (LA,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP). *Total: 29.*

*Se sont abstenus:*

Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Steiert Thierry (FV,PS/SP). *Total: 3.*

- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

ART. 7

**La Rapporteuse.** Cet article précise le but d'un budget.

- > Adopté.

ART. 8

**La Rapporteuse.** La commission vous propose un changement de terminologie à l'alinéa 2: l'assemblée communale ou le conseil général «décide» du budget au lieu «d'adopte» le budget, ceci pour bien différencier que le conseil communal l'adopte et que le législatif en décide.

A l'alinéa 3, la commission vous propose de biffer «adopté par le comité», ceci essentiellement pour des raisons de délais pour l'élaboration des budgets.

A l'alinéa 4, changement dans la version allemande concernant la syntaxe de la phrase.

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

ART. 9

**La Rapporteuse.** Cet article définit la structure du budget.

- > Adopté.

ART. 10

**La Rapporteuse.** Cet article décrit les six principes régissant l'établissement du budget.

- > Adopté.

ART. 11

**La Rapporteuse.** Cet article définit le contenu du budget. La modification, l'alinéa 3, concerne la syntaxe dans la version allemande.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>3</sup>

ART. 12

**La Rapporteuse.** Cet article définit les règles de compétence et de procédure des comptes. La commission propose de renoncer à la transmission obligatoire aux préfets des comptes approuvés à l'alinéa 2, ceci pour éviter de la bureaucratie.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat se rallie à cet amendement, qui évite de la bureaucratie.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

<sup>2</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

<sup>3</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

<sup>4</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

## ART. 13

**La Rapporteuse.** Cet article précise les cinq éléments du contenu des comptes. La commission propose de modifier l'alinéa 4 pour répondre à une certaine logique avec l'intérêt de pouvoir comparer tous les éléments hormis le tableau des flux de trésorerie qui, lui, n'est pas comparable d'une année à l'autre.

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

## ART. 14

**La Rapporteuse.** Cet article définit la notion du bilan, qui prend une place plus importante dans le MCH2 et qui intègre les notions fondamentales de «patrimoine financier» et de «patrimoine administratif».

- > Adopté.

## ART. 15

**La Rapporteuse.** Cet article définit la notion de compte de résultats, aujourd'hui appelé compte de fonctionnement.

- > Adopté.

## ART. 16

- > Adopté.

## ART. 17

**La Rapporteuse.** Cet article accorde une importance au tableau des flux de trésorerie, qui devient une obligation même si de nombreuses communes l'ont déjà.

- > Adopté.

## ART. 18

**La Rapporteuse.** Cet article définit la notion de l'annexe aux comptes. Elle sera composée de différents documents présentés sous différentes formes, ceci dans le souci de la transparence.

- > Adopté.

## ART. 19

**La Rapporteuse.** Cet article explique la notion de rapport de gestion.

- > Adopté.

## ART. 20

**La Rapporteuse.** Cet article définit les règles de l'équilibre financier: plus de limite de déficit, l'excédent de charges est permis uniquement si le capital propre non affecté permet de l'absorber.

**La Commissaire.** Cet important article est au cœur de la philosophie de ce projet de loi et j'aimerais juste répondre à la remarque de M<sup>me</sup> la Députée Schnyder sur ce point dans le sens que le Service des communes a évalué le capital propre non affecté sans la réévaluation du patrimoine financier de votre commune à environ 16 millions, ce qui devrait vous permettre de faire face aux années où il y a plus de dépenses qui doivent être exécutées que d'habitude.

- > Adopté.

## ART. 21

**La Rapporteuse.** Cet article traite des excédents des comptes et du découvert au bilan. S'il y a un découvert au bilan, il doit être amorti dans les cinq ans.

- > Adopté.

## ART. 22

**La Rapporteuse.** La limitation de l'endettement est une notion nouvelle. Elle est rendue nécessaire de par la disparition du contrôle de l'endettement et des autorisations de financement délivrées par le Service des communes. Elle est définie par deux indicateurs. La commission propose l'ajout d'un alinéa 3 dans un souci de responsabilisation

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à cet amendement de la commission, c'est d'ailleurs le seul amendement auquel le Conseil d'Etat ne se rallie pas. Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions doivent être fixées dans l'ordonnance et que le délai de cinq ans, ici, serait trop large dans la mesure où il permettrait à un conseil communal de ne pas régler ces problèmes et de les transmettre au prochain conseil communal.

- > Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 89 voix contre 2 et 0 abstention.
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>2</sup>

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

Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Char-

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

<sup>2</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

donnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gailard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 89.*

*Ont voté en faveur de la proposition initiale du Conseil d'Etat:* Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Steiert Thierry (FV,PS/SP). *Total: 2.*

#### ART. 23

**Savary Nadia** (PLR/FDP, BR). Cet article définit précisément les indicateurs financiers obligatoires visant une meilleure évaluation et harmonisation et en laissant les communes libres d'en présenter des supplémentaires.

> Adopté.

#### ART. 24

**La Rapporteuse.** Cet article définit les généralités des différents types de crédits.

> Adopté.

#### ART. 25

**La Rapporteuse.** Cet article décrit la notion de crédit d'engagement et ses généralités.

> Adopté.

#### ART. 26

**La Rapporteuse.** Cet article définit la notion de crédit d'étude.

> Adopté.

#### ART. 27

**La Rapporteuse.** Nous sommes ici avec la notion de crédit d'ouvrage.

> Adopté.

#### ART. 28

**La Rapporteuse.** Enfin, la notion de crédit-cadre.

> Adopté.

#### ART. 29

> Adopté.

#### ART. 30

**La Rapporteuse.** Cet article explique la relation entre les crédits d'engagement et le budget.

> Adopté.

#### ART. 31

**La Rapporteuse.** Cet article règle les notions de décompte final et de délai d'expiration. La commission vous propose de remplacer à l'alinéa 1 le terme de «réaliser» par «terminer». On considère comme «terminé» un ouvrage mis en service et pour lequel il n'y a plus de facture ouverte, puisque l'on parle de décompte final.

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

> Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

#### ART. 32

**La Rapporteuse.** Cet article définit la responsabilité du conseil communal de tenir un contrôle des engagements.

> Adopté.

#### ART. 33

**La Rapporteuse.** Cet article explique la notion de crédit additionnel et sa procédure de demande.

> Adopté.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

## ART. 34

**La Rapporteuse.** On parle ici du crédit budgétaire, qui permet de grever les comptes jusqu'à concurrence du plafond fixé.

> Adopté.

## ART. 35

**La Rapporteuse.** Cet article donne la signification du crédit supplémentaire, qui, lui, corrige un crédit budgétaire. C'est le pendant du crédit additionnel pour un investissement.

> Adopté.

## ART. 36

**La Rapporteuse.** Cet article fixe les règles concernant le dépassement de crédit et la commission vous demande de soutenir la version bis. C'est une modification mineure de la deuxième phrase de l'alinéa 1.

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

> Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

## ART. 37

**La Rapporteuse.** On définit ici la notion d'expiration, la commission vous propose de biffer les alinéas 2 et 3 et de revenir à la loi actuelle. Cette règle découle du principe de l'annualité du budget. Cela évite aussi qu'un report ne devienne une norme pour justifier systématiquement une dépense ou un projet qui n'aurait pas été budgété.

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

> Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>2</sup>

## ART. 38

**La Rapporteuse.** Voici les règles relatives aux financements spéciaux, appelés actuellement «réserves obligatoires».

> Adopté.

## ART. 39

**La Rapporteuse.** Cet article définit le but et la structure de la présentation des comptes.

> Adopté.

## ART. 40

**La Rapporteuse.** Cet article définit les douze principes régissant la présentation des comptes selon trois critères.

> Adopté.

## ART. 41

**La Rapporteuse.** On parle ici de la notion de bilan.

> Adopté.

## ART. 42

**La Rapporteuse.** On parle de la limite d'activation, laquelle est un élément nouveau, l'établissement d'une limite financière au-delà de laquelle les investissements sont portés au bilan. Les objets n'atteignant pas cette limite sont portés au compte de résultats. Chaque législatif est compétent pour fixer cette limite tout en respectant les limites maximales qui seront fixées dans l'ordonnance.

> Adopté.

## ART. 43

**La Rapporteuse.** Cet article fixe les règles de l'évaluation des capitaux tiers et du patrimoine financier. A noter que cette réévaluation se fait chaque année pour les liquidités et les placements et tous les cinq ans pour les terrains, les immobilisations.

> Adopté.

## ART. 44

**La Rapporteuse.** C'est le pendant de l'article précédent, mais pour le patrimoine administratif.

> Adopté.

## ART. 45

**La Rapporteuse.** Cet article définit la politique d'amortissement, à savoir que le thème «amortissement» ne devra être utilisé que pour l'amortissement comptable.

> Adopté.

## ART. 46

**La Rapporteuse.** L'option retenue est d'intégrer les entités dépendant de la commune dans les comptes communaux. Par contre, les liens avec les entités personnalisées de droit public ou privé seraient gérés au travers du tableau des participations et des garanties.

> Adopté.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

<sup>2</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

## ART. 47

**La Rapporteuse.** Cet article règle la question de la comptabilité des ententes intercommunales.

> Adopté.

## ART. 48

**La Rapporteuse.** Cet article traite des entités de droit public, qui figureront justement dans le tableau des participations.

> Adopté.

## ART. 49

**La Rapporteuse.** On passe aux entités de droit privé qui, à l'instar des entités de droit public, figureront dans le tableau des participations.

> Adopté.

## ART. 50

**La Rapporteuse.** Cet article définit le principe régissant la tenue des comptes.

> Adopté.

## ART. 51

**La Rapporteuse.** Cet article régit la notion d'imputation interne et précise qu'il faut en faire usage seulement dans les cas où elles sont nécessaires à la détermination des charges et des revenus ou pour exécuter une tâche de façon économique.

> Adopté.

## ART. 52

**La Rapporteuse.** Cet article concerne l'archivage en matière financière.

> Adopté.

## ART. 53

**La Rapporteuse.** On fait part d'un nouvel instrument, soit la comptabilité des immobilisations.

> Adopté.

## ART. 54

**La Rapporteuse.** Cet article définit les exigences de tenir un inventaire comptable et matériel, élément fondamental du MCH2.

> Adopté.

## ART. 55

**La Rapporteuse.** Par cet article, on concrétise de manière plus formelle cette notion de système de contrôle interne.

> Adopté.

## ART. 56

**La Rapporteuse.** La commission vous propose une version bis à l'alinéa 1 en ajoutant le terme «financier» et en biffant le terme «technique» afin de contraindre le moins possible les communes, leurs tailles étant très différentes.

**La Commissaire.** Cet article a été discuté en commission pour finalement arriver à une version équilibrée, qui permet aux communes de prendre des mesures réglementaires, financières et organisationnelles. Ce dernier point est très important, notamment pour anticiper des situations de crise dans les communes et pour savoir qui doit résoudre ces crises et à quel moment.

Le Conseil d'Etat se rallie à l'amendement de la commission.

**Dietrich Laurent (PDC/CVP, FV).** J'ai déposé spontanément cet amendement aujourd'hui. Nous avons eu la même discussion au sein de la commission.

Le système de contrôle interne est un système qui est compliqué, complexe et qui est relativement long à mettre en place. C'est une énorme charge pour l'administration. Nous en faisons actuellement l'expérience à la commune de Fribourg. Or, il y a plusieurs thématiques qui peuvent être mises en pratique dans la description des processus, des rôles, des tâches et une fois qu'on a fait cela, il faut encore que ça soit vivant dans le temps. C'est lourd, fastidieux, les communes auront quelques deux ans pour mettre en place un système de contrôle interne. Je voulais ici susciter en fait la réflexion auprès des communes afin qu'elles puissent décider entre une variante qui est un peu moins lourde et une autre, qui, pour moi, est minimale, à savoir un système de contrôle interne uniquement sur les aspects légaux, donc une veille réglementaire, et sur les aspects financiers, pour moi c'est le minimum. Si elles veulent faire plus, elles pourraient faire plus. La version de la commission me va aussi, mais implique en fait un travail plus important pour les communes, c'est-à-dire qu'il y a un troisième pilier. Les deux solutions me vont, je préfère dans mon cas laisser le choix aux communes et n'imposer que deux piliers du SCI, mais au final la version de la commission est bien aussi, évidemment. Je voulais susciter la discussion.

**La Rapporteuse.** En effet, je confirme que ces discussions ont eu lieu dans la commission. De mémoire, nous avons choisi de laisser le terme «organisationnel». Peut-être un exemple qui me revient: dans les petites communes, il n'y a des fois qu'une seule personne responsable de certaines choses et peut-être que ce serait bien de laisser ce terme par rapport

à l'organisation de certaines communes pour le cas où un membre tomberait tout à coup malade pendant trois mois. Ainsi, il y aurait quelque chose d'écrit et de contraignant par rapport à cela, voilà un exemple qui me revient. Pour ma part, je vous prie d'accepter le projet bis.

**La Commissaire.** Je pense qu'il est très important de garder les trois dimensions à ce système de contrôle interne. Il y a différentes raisons, mais il y a une raison de prévention. Je vous l'ai dit: en cas de crise, de faille d'un système informatique, qui intervient? quand? comment? En cas d'insatisfaction du système de sécurité financière également, qui intervient? quand? comment? Il vaut mieux prévenir que guérir, mais c'est également augmenter la confiance de la population dans les autorités communales si l'on dispose d'un plan en cas de crise. Je vous prie de vous rallier, comme le Conseil d'Etat, à la version de la commission et de ne pas biffer «organisationnel».

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.
- > Au vote, la proposition de M. Dietrich, opposée à la proposition de la commission (projet bis), est rejetée par 77 voix contre 6 et 1 abstention.

*Ont voté en faveur de la proposition de M. Dietrich:*

Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP). *Total: 6.*

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

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jek Guy-Noël (FV,PS/SP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-

Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 77.*

*S'est abstenu:*

Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP). *Total: 1.*

- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

ART. 57

**La Rapporteuse.** Cet article décrit la procédure de désignation de l'organe de révision; à noter que les bourgeoisies seront aussi concernées. Une version bis est apportée par la commission en modifiant l'alinéa 4 et en ajoutant un alinéa 5. Il s'agit uniquement d'une question de forme et non pas de fond. La version bis tend vers plus de simplicité.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat se rallie aux amendements de la commission et a pu compter sur une discussion nourrie et intéressante sur le fonctionnement de l'organe de révision.

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

ART. 58

**La Rapporteuse.** Cet article désigne les qualifications exigées de l'organe de révision.

- > Adopté.

ART. 59

**La Rapporteuse.** Pas de commentaire particulier sur le caractère indépendant de l'organe de révision.

**Dietrich Laurent (PDC/CVP, FV).** Je me fais ici le porte-parole du groupe démocrate-chrétien, qui a eu une discussion ce matin lors de l'examen ou des tâches qui sont dévolues à l'organe de révision. Il semblerait que dans certaines communes, il n'y a pas forcément de contrôle par sondage de l'organe de révision. Ils font un contrôle des visas, des doubles signatures évidemment, mais ils ne vont pas forcément contrôler les pièces comptables par sondage. Evidemment, on ne peut pas leur demander d'aller contrôler chaque pièce, mais il semblerait que ce ne soit pas la pratique usuelle. Or, les conseillers communaux ou les directeurs des finances

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

<sup>2</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

ou les chargés des finances, enfin peu importe qui a la double signature, peuvent ne pas forcément avoir la vision exacte de toutes les pièces comptables, s'il y a une redondance, etc. Il serait demandé au Conseil d'Etat ou au Service des communes d'inclure un commentaire dans les tâches de l'organe de révision incluant l'idée d'un contrôle par sondage même si c'est très restreint.

**La Rapporteur.** M. Dietrich interpellant le Conseil d'Etat et le Service des communes, je cède la parole à M<sup>me</sup> la Conseillère d'Etat.

**La Commissaire.** Peut-être dire au député Dietrich qu'il y aura une ordonnance sur les finances communales qui sera mise en consultation et que pour l'instant, l'article 31 de l'ordonnance prévoit les choses suivantes:

- > *Alinéa 1:* L'organe de révision exerce son activité notamment en s'assurant de l'application correcte du droit, de l'exactitude et du bien-fondé des écritures comptables.
- > *Alinéa 2:* Le Service peut édicter des directives concrétisant les tâches de vérification.
- > *Alinéa 3:* Pour effectuer ces tâches, l'organe de révision a accès à l'ensemble des pièces comptables ainsi que notamment aux dispositifs de taxation fiscale, au registre des autres contributions publiques, aux dispositifs des décisions des commissions sociales et au registre du contrôle des habitants.

Les dispositions prévues actuellement dans l'ordonnance sont relativement exhaustives. Vu qu'elle sera mise en consultation publique, vous aurez l'occasion de vous exprimer encore à ce moment-là sur le sujet qui vous préoccupe.

> Adopté.

ART. 60

> Adopté.

ART. 61

**La Rapporteur.** Cet article décrit les attributions de l'organe de révision.

> Adopté.

ART. 62

**La Rapporteur.** Cet article définit le contenu et la procédure du rapport de révision délivré et présenté par son organe. A l'alinéa 2, une lettre c<sup>bis</sup> est apportée par la commission concernant l'ajout dans le rapport d'une attestation de l'existence d'un système de contrôle interne.

**La Commissaire.** Encore une précision par rapport à la question du député Dietrich. Les organes de révision disposent d'un formulaire et les sondages sont prévus dans ce formulaire d'exécution.

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

> Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

ART. 63

**La Rapporteur.** Cet article décrit la procédure pour l'organe de révision en cas de constat de violation de la loi.

> Adopté.

ART. 64

**La Rapporteur.** Cet article concerne la fixation du coefficient d'impôt, qui ne diffère pas de la pratique actuelle. Les règles existantes sont reprises sans changement.

> Adopté.

ART. 65

**La Rapporteur.** Cet article définit la hausse obligatoire, à savoir que cette hausse est liée à un déficit conduisant à un découvert au bilan. Le plan financier, par exemple, a pour but d'anticiper ces évolutions et de prendre les mesures qui s'imposent à temps. L'alinéa 2 fait part de la mesure de surveillance. Le Conseil d'Etat peut contraindre une commune à percevoir l'impôt à un autre coefficient que celui voté par le législatif.

> Adopté.

ART. 66

> Adopté.

ART. 67

**La Rapporteur.** Cet article détermine les attributions de l'assemblée communale. Un amendement est apporté par la commission dans la version bis alinéa 1 let. b. Elle décide du budget au lieu de «l'adopter», ceci en corrélation avec l'article 8 al. 2, que vous avez accepté il y a quelques instants.

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

> Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>2</sup>

ART. 68

> Adopté.

ART. 69

**La Rapporteur.** Cet article traite de la procédure du référendum avec la fixation du montant par le conseil général ou l'assemblée communale, procédure uniquement faite pour

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

<sup>2</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

les dépenses nouvelles. Le référendum obligatoire n'est ici pas imposé, mais une commune peut le prévoir si elle le souhaite.

> Adopté.

ART. 70

**La Rapporteure.** Cet article détermine l'organisation de la commission financière.

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

> Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

ART. 71

**La Rapporteure.** Cet article détermine surtout les délais de transmission des documents. La commission vous propose à l'alinéa 1 de raccourcir ce délai de 30 jours à 20 jours en ce qui concerne la transmission des documents par le conseil communal à la commission financière et forcément de ramener à l'alinéa 2 le délai de transmission du rapport et des préavis de la commission financière au conseil communal de 7 à 3 jours.

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

> Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>2</sup>

ART. 72

**La Rapporteure.** Cet article décrit explicitement les attributions de la commission financière.

> Adopté.

ART. 73

**La Rapporteure.** Cet article rappelle le rôle central du conseil communal dans le domaine des finances afin de tenir compte de la délégation de compétences rendue possible par l'article 67 al. 2. La commission vous propose à l'alinéa 2 un ajout de la lettre i, à savoir: «Le conseil communal décide des émoluments de chancellerie et en cas de délégation arrête le tarif des contributions publiques autres que les impôts.»

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat se rallie à cet amendement, qui corrige un oubli de transfert depuis la loi sur les communes.

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

> Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>3</sup>

ART. 74

**La Rapporteure.** Cet article précise le titre donné aux responsables des finances, on passe de «caissier» de la loi actuelle à «administrateur des finances» dans ce projet de loi.

**Piller Benoît (PS/SP, SC).** J'ai déposé un amendement pour changer le nom. Dans la nouvelle loi proposée, on parle d'administrateur des finances. Vous savez que maintenant dans les communes il y a un secrétaire communal qui a le droit de signature avec le ou la syndique et puis, dans certaines communes, on a des administrateurs ou administratrices communales qui signent comme secrétaire communal avec le syndic. On a ce nom de «administrateur communal» qui est utilisé par certaines communes pour dire que c'est la personne qui a la double signature avec le ou la syndique. Alors, ça peut paraître un tout petit peu simple de vouloir simplement changer une dénomination, mais en fait il y a des conséquences quand même assez importantes dans les petites communes, puisque ça veut dire que chaque commune devrait nommer un administrateur des finances. Vous savez qu'autrefois il y avait le secrétaire et le caissier, souvent ils étaient secrétaire et caissier en même temps. Maintenant, ces tâches sont séparées dans toutes les communes, qui deviennent de plus en plus grandes. Ça veut dire qu'on aurait un administrateur ou une administratrice communale et un administrateur ou une administratrice des finances, d'où cette possibilité de mélanger un petit peu des rôles et des fonctions sans parler de la classification des employés. Ce qu'on propose avec cet amendement, c'est de parler d'un «gestionnaire des finances», ce qui remplacerait le mot «caissier», qui, j'en conviens, est devenu un peu désuet. Je vous propose de suivre cet amendement et d'appeler les personnes en charge des comptes des gestionnaires des finances.

**Bapst Markus (PDC/CVP, SE).** Ich habe im französischen Text nicht verstanden, wo der Unterschied zwischen «Administrateur» und «Gestionnaire» liegt. Ich möchte dies gerne noch einmal erklärt erhalten. Zudem bin ich interessiert zu wissen, wo der Unterschied im deutschen Text läge.

**Brodard Claude (PLR/FDP, SC).** Je rebondis sur la proposition d'amendement de M. le Député Piller, que je vais soutenir. Je l'avais déjà soutenu en commission. Ce dont il faut bien se rendre compte, c'est que dans les petites communes et celles de moyenne importance, on a bien souvent des administrateurs communaux qui ont un rôle directement lié au conseil communal et qui eux-mêmes ensuite ont une responsabilité opérationnelle par rapport au personnel administratif communal. Aujourd'hui, si on va dire que le boursier communal ou le caissier communal actuel devient un administrateur financier, on aurait visiblement un problème entre l'administrateur général, qui a plutôt un rôle de soutien politique et le responsable du personnel administratif avec l'administrateur des finances. Dans ce contexte-là, je pense que le lien de subordination est important et pour éviter d'éventuels

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

<sup>2</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

<sup>3</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

conflits entre ces deux personnes, l'administrateur général et l'administrateur des finances, je pense qu'on doit soutenir la proposition d'amendement de M. le Député Piller. Je vous conseille de soutenir cet amendement, je vais en tout cas le faire. Je crois que c'est important de clarifier les responsabilités des personnes au sein de l'administration.

**Peiry Stéphane** (UDC/SVP, FV). Pour ma part, je trouve que ce terme de gestionnaire des finances n'est pas approprié. Ce n'est pas un terme usuel qu'on voit dans l'administration publique. On pourrait éventuellement appeler cette personne, si vous ne voulez pas «administrateur des finances», «responsable des finances» ou «trésorier», parce qu'on est tous d'accord pour dire que «caissier» ou «boursier», ça fait un peu vieillot, mais «gestionnaire des finances» en tout cas en français, il faudrait voir l'équivalent en allemand, n'est pas un terme usuel. Personnellement, je ne crois pas à la problématique de la subordination. Dans une commune, vous aurez un secrétaire communal ou un administrateur communal, tout le monde saura que ce sera le principal responsable de l'administration et vous aurez éventuellement un administrateur des finances ou un responsable des finances. Le terme est pour moi égal entre les deux, mais «gestionnaire des finances» en tout cas pas, M<sup>me</sup> la Commissaire pourra y répondre, ce n'est pas un terme qu'on retrouve dans la graduation des titres de l'administration de mon point de vue. Le terme proposé par le député Piller n'est pas approprié. Je vous invite à soutenir la version initiale.

**Dietrich Laurent** (PDC/CVP, FV). J'aimerais rappeler ici que nous sommes dans un système harmonisé aux termes qui sont utilisés dans le MCH2. Or, MCH2 parle de «Finanzverwalter», ce qui se traduit par «administrateur des finances». J'aimerais aussi dire que les administrateurs qui sont aujourd'hui en fonction portent des titres non officiels. Certes, c'est un développement, si on veut, biologique de la commune qui fait qu'il y a certains nouveaux termes. Je soutiendrai aussi et je vous propose de soutenir la version de la commission.

**La Rapporteuse.** Dans la commission, cette nouvelle dénomination a suscité de bonnes discussions et les avis étaient très partagés, plus je pense par des sensibilités personnelles que par le titre en lui-même. Au final, la commission a confirmé la version du Conseil d'Etat en choisissant «administrateur des finances».

**La Commissaire.** Je confirme, nous avons déjà eu cette discussion en commission. J'avais cherché sur Internet les différents termes utilisés, j'avais notamment trouvé que le terme trésorier était éminemment lié au canton de Fribourg et peu reconnu au niveau international. Je viens de chercher gestionnaire des finances, je suis tombée sur le Kenya et le Groenland. (*rires!*) Je vous laisse le choix, mais le Conseil d'Etat suit la version de la commission.

> Au vote, la proposition de M. Piller, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 58 voix contre 28 et 6 abstentions.

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

*Ont voté en faveur de la proposition de M. Piller:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Garghenti Python Giovanna (FV,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP). *Total: 28.*

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

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schuway Roger (GR,UDC/SVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 58.*

*Se sont abstenus:*

Cotting Violaine (BR,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP). *Total: 6.*

ART. 75

**La Rapporteuse.** C'est le principe de la haute surveillance y compris pour les bourgeoisies.

> Adopté.

## ART. 76

**La Rapporteuse.** Cet article décrit les attributions du Service, présentement le Service des communes.

> Adopté.

## ART. 77

> Adopté.

## ART. 78

**La Rapporteuse.** On définit les généralité des règles de mise en œuvre.

> Adopté.

## ART. 79

**La Rapporteuse.** Cet article traite justement de la réévaluation du patrimoine financier. La réserve ainsi créée à la fin du premier exercice sera affectée au capital propre non affecté.

> Adopté.

## ART. 80

**La Rapporteuse.** Cet article traite de la réévaluation du patrimoine administratif. C'est une réévaluation unique, fondamentale pour la fiabilité et la comparaison des bilans.

> Adopté.

## ART. 81

**La Rapporteuse.** Cet article présente les modifications à apporter à la loi sur les communes avec une abrogation à l'article 60 al. 3 let. d, qui découle du fait que cette compétence est désormais réglée à l'article 73 de la loi sur les finances communales.

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

> Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

## ART. 82

> Adopté.

## ART. 83

> Adopté.

## ART. 84

> Adopté.

## ART. 85

> Adopté.

## ART. 86, TITRE ET CONSIDÉRANTS

**La Rapporteuse.** Je laisse le soin à M<sup>me</sup> la Commissaire de reconformer la date d'entrée en vigueur de cette loi, qui a déjà été annoncée en entrée en matière.

**La Commissaire.** L'entrée en vigueur prévue de la loi sur les finances communales ainsi que de son ordonnance est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2021. C'est donc un marathon à venir pour les communes et je remercie également le président et M<sup>me</sup> la Rapporteuse pour le petit marathon de cet après-midi avec les 86 articles de la loi sur les finances communales en première lecture.

> Adoptés.

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

—

## Elections judiciaires

*Résultats des scrutins organisés en cours de séance*

### Juge itinérant-e 100%

Bulletins distribués: 102; rentrés: 102; blancs: 2; nuls: 1; valables: 99; majorité absolue: 50.

Est élue M<sup>me</sup> Lorraine Vallet, à Bulle, par 89 voix.

Ont obtenu des voix M./M<sup>me</sup> Bill Chappex: 8; Stéphanie Baume: 2.

### Juge de paix 50% Gruyère

Bulletins distribués: 104; rentrés: 100; blancs: 3; nuls: 2; valables: 95; majorité absolue: 48.

Est élue M<sup>me</sup> Laure-Marie Collaud, à Villars-sur-Glâne, par 72 voix.

Ont obtenu des voix M<sup>mes</sup> Sandra Berdoz: 16; Alexandra Fabbro: 7.

### Juges suppléant-e-s Tribunal cantonal Poste 1 (français)

Bulletins distribués: 103; rentrés: 96; blancs: 3; nuls: 1; valables: 92; majorité absolue: 47.

Est élue M<sup>me</sup> Catherine Faller, à Fribourg, par 87 voix.

A obtenu des voix M. Christophe Chardonnens: 4. Il y a 1 voix éparse.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 584ss.

**Juges suppléant-e-s Tribunal cantonal Poste 2 (allemand)**

Bulletins distribués: 99; rentrés: 95; blancs: 1; nuls: 1; valables: 93; majorité absolue: 47.

Est élue *M<sup>me</sup> Caroline Gauch*, à *Düdingen*, par 71 voix.

Ont obtenu des voix *M<sup>mes</sup> Tatiana de Rosa*: 9; *Rebecca Jutzet*: 13.

**Assesseur-e Tribunal pénal économique**

Bulletins distribués: 95; rentrés: 89; blancs: 4; nuls: 0; valables: 85; majorité absolue: 43.

Est élu *M. Julien Baechler*, à *Villars-sur-Glâne*, par 71 voix.

Ont obtenu des voix *M./M<sup>me</sup> Herbert Stadler*: 10; *Céline Oberson*: 3. Il y a 1 voix éparse.

**Assesseur-e suppléant-e (représentant les employeurs) Tribunal des prud'hommes de la Sarine**

Bulletins distribués: 95; rentrés: 91; blancs: 4; nuls: 0; valables: 87; majorité absolue: 44.

Est élu *M. Patrick Gendre*, à *Arconciel*, par 68 voix.

A obtenu des voix *M<sup>me</sup> Mélanie Beeli*: 19.

**Assesseur-e-s Justice de paix de la Veveyse Poste 1 (Formation et/ou expérience en protection de l'enfant)**

Bulletins distribués: 97; rentrés: 91; blancs: 4; nuls: 1; valables: 86; majorité absolue: 44.

Est élu *M. Yves Pollet*, à *La Tour-de-Trême*, par 46 voix.

Ont obtenu des voix *M<sup>me</sup> Anne Gabriel*: 32; *Antoinette Romanens*: 8.

**Assesseur-e-s Justice de paix de la Veveyse Poste 2 (Psychologie)**

Bulletins distribués: 98; rentrés: 96; blancs: 6; nuls: 1; valables: 89; majorité absolue: 45.

Est élue *M<sup>me</sup> Isabelle Fluri Ruchet*, à *Attalens*, par 89 voix.

—

> La séance est levée à 16 h 30.

*Le Président:*

**Markus ITH**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

**Reto SCHMID**, *secrétaire général adjoint*

## Deuxième séance, mercredi 21 mars 2018

Présidence de M. Markus Ith, président

**SOMMAIRE: Communications. – Projet de loi 2017-DIAF-50: modification de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI); entrée en matière, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> lectures, vote final. – Motion 2017-GC-107 Ruedi Schläfli/Emanuel Waeber: ajustement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune; prise en considération. – Motion 2017-GC-113 Hubert Dafflon/Stéphane Sudan: modification de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD) – diminution de l'impôt sur les prestations en capital de la prévoyance au niveau de la moyenne suisse; prise en considération. – Mandat 2017-GC-94 Francine Defferrard/Hubert Dafflon/Bertrand Morel/Madeleine Hayoz/Romain Collaud/Sylvia Baiutti/Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André Schneuwly/Bruno Marmier: dégel des déductions fiscales forfaitaires pour primes d'assurance-maladie; prise en considération. – Motion 2017-GC-96 Markus Bapst/Thomas Rauber: diminution de l'impôt sur la fortune au niveau de la moyenne suisse; prise en considération. – Rapport 2018-DFIN-7: élaboration d'une stratégie cantonale en matière de libre accès aux données publiques (stratégie Open Data) (postulat 2017-GC-141 Johanna Gapany/Bruno Marmier); discussion.**

La séance est ouverte à 8h30.

Présence de 104 députés; absents: 6.

Sont absents avec justifications: M<sup>me</sup> et MM. Susanne Aebischer, Antoinette de Weck, Nicolas Galley, Marc-Antoine Gamba, Benoît Rey et Ralph Alexander Schmid.

M<sup>me</sup> et MM. Olivier Curty, Anne-Claude Demierre, Maurice Ropraz, Jean-Pierre Siggen et Jean-François Steiert, conseiller et conseillers d'Etat, sont excusés.

### Communications

**Le Président.** Ich habe keine speziellen Mitteilungen, möchte es aber nicht unterlassen, unserem lebenserfahrensten Mitglied Ueli Johner-Etter zu seinem heutigen Geburtstag zu gratulieren. (*Applaus*).

> Le Grand Conseil prend acte de cette communication.

### Projet de loi 2017-DIAF-50 Modification de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)<sup>1</sup>

Rapporteur: **Gabriel Kolly** (*UDC/SVP, GR*).

Commissaire: **Marie Garnier**, *Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts*.

### Entrée en matière

**Le Rapporteur.** Concernant cet objet, je déclare mon lien d'intérêts: je suis syndic de Corbières, commune bénéficiant de la péréquation.

J'ai le plaisir de vous présenter, au nom de la commission parlementaire, cette révision de la loi sur la péréquation financière intercommunale.

Notre commission s'est réunie pour une séance le 2 mars. M<sup>me</sup> la Commissaire Marie Garnier était accompagnée de M. Ballaman et de M<sup>me</sup> Leiser du Service des communes. Je les remercie pour leurs réponses précises et leurs explications claires.

Je commence en vous rappelant quelques principes de la péréquation.

La péréquation des ressources, qui concerne les recettes fiscales et qui comprend huit critères, est calculée à partir du potentiel fiscal des communes. Elle correspond à 2,5% dudit potentiel. Elle est financée par des communes contributrices, soit celles dont le potentiel fiscal se situe en dessus de 100. Les communes dont le potentiel fiscal se situe en dessous de 100 sont des communes bénéficiaires. Ce montant est d'environ 30 millions pour 2018. La péréquation des besoins correspond aux 50% de la péréquation des ressources. Avant le présent projet de loi, elle se basait sur cinq critères pour son calcul. Elle est financée par le canton. Vous avez pu prendre connaissance des différences financières qui découleraient des modifications de cette loi dans l'annexe au message. Voilà pour le cadre.

Les modifications qui nous concernent aujourd'hui portent sur la péréquation des besoins. La péréquation des ressources étant conforme aux attentes, il n'y a pas lieu actuellement de

<sup>1</sup> Message et annexe pp. 606ss.

la revoir selon le groupe de travail qui s'est penché sur ces modifications.

Pour ce qui est de la péréquation des besoins, un certain nombre de demandes et d'analyses ont été faites dans le but d'intégrer de nouveaux critères:

- > les routes communales et leur longueur;
- > les transports scolaires;
- > l'aide sociale;
- > les structures de la petite enfance;
- > les institutions spécialisées pour personnes inadaptées ou handicapées.

Je laisserai M<sup>me</sup> la Commissaire expliquer pourquoi certaines demandes n'ont pas été retenues.

Un groupe de travail a œuvré sur la présente modification et il est à noter qu'en fin d'année, une nouvelle révision de la péréquation sera étudiée et basée sur les années fiscales 2013 à 2016.

Il est proposé de modifier certains articles et formules dans la LPFI et dans l'annexe, ch. 4 et 5 et d'en abroger d'autres contenant des mesures transitoires, lesquelles ne sont plus actuelles.

Au cours de la séance de commission, plusieurs membres ont émis des remarques. Il a été relevé un manque d'anticipation par rapport au PF 17; les membres de la commission ont également noté que cette révision n'est pas d'une grande ampleur, mais est plutôt cosmétique. Il est clair que la prochaine modification de cette loi aura certainement des conséquences plus importantes que la modification qui nous occupe aujourd'hui. Notre commission a également débattu les critères globaux et leurs objectivités.

Enfin, les montants globaux ainsi que les pourcentages et les répartitions n'ont pas été discutés lors de cette révision. Notre commission vous propose également deux changements de faible importance que je vous expliquerai lors de la lecture des articles. Je vous invite donc à entrer en matière et à soutenir le projet bis de la commission.

**La Commissaire.** Je remercie tout d'abord le rapporteur pour ces indications précises.

Comme vous avez pu le constater, le système de péréquation, entré en vigueur dans notre canton en 2011, est un outil solide, mais complexe. La première évaluation menée par un groupe de travail composé de représentants de l'Etat et des communes montre que dans l'ensemble cette grande machine répond aux objectifs visés. Le mécanisme de la péréquation des ressources ne mérite aucune modification. Toutefois, comme vous avez pu le constater à la lecture du message et du rapport du groupe de travail, certains ajustements sont nécessaires pour la péréquation des besoins. Je tiens à souligner le travail réalisé pour aboutir à cette évaluation. Ce

mécanisme d'évaluation périodique est un élément important de cette législation. Il permet d'adapter le système péréquatif en fonction notamment de l'amélioration de la précision ou du niveau de détails des indicateurs statistiques, par exemple ici pour le nombre d'équivalents plein temps. Il permet également de tenir compte de nouvelles tâches assumées par les communes ou de leur augmentation comme dans le domaine de la petite enfance, ce qui motive désormais la prise en compte du nombre d'enfants de moins de 4 ans.

Le système choisi en 2009 et entré en vigueur en 2011 est donc robuste et hormis les quelques ajustements proposés aujourd'hui, il doit être maintenu. Les prochaines évaluations permettront de prendre en compte de nouveaux indicateurs dès qu'ils présenteront la qualité nécessaire; je pense ici en particulier à la question de la longueur des routes communales. Je donnerai éventuellement des explications complémentaires, mais c'est la raison de la non-prise en compte de cet indicateur.

La péréquation financière est un élément important pour les communes: elle limite les disparités entre elles et permet de leur confier des tâches sans devoir concevoir des usines à gaz financières pour les accompagner dans chacune des tâches confiées. La péréquation ne doit toutefois pas être prise pour ce qu'elle n'est pas: elle n'est pas un mécanisme financier destiné à régler toutes les disparités financières entre communes, que celles-ci soient pérennes comme la situation géographique ou provisoire comme certaines réformes fiscales. La nature même de ce mécanisme veut que le système reste stable. Sur le long terme, il convient donc de ne pas l'examiner qu'en fonction des communes qui gagnent ou qui perdent, mais surtout en fonction de la rigueur et de la cohérence des mécanismes mis en place. Ce n'est qu'à cette condition que le système pourra fonctionner durablement et jouer son rôle, même lorsque des réformes toucheront des conditions-cadres, par exemple celles du Projet fiscal 2017.

Pour finir, je tiens à nouveau à remercier toutes les personnes qui ont participé au groupe de travail ainsi qu'à la commission parlementaire. Je crois que le climat de confiance dans lequel ont été réalisés ces travaux a permis d'aboutir à une optimisation du système. Je vous invite donc à entrer en matière sur ce projet de loi.

**Doutaz Jean-Pierre (PDC/CVP, GR).** Mon lien d'intérêts: je suis syndic de la commune de Gruyères.

Merci au Conseil d'Etat pour son message.

Bien que les modifications projetées peuvent être qualifiées, comme l'a dit le rapporteur, de mineures, voire de cosmétiques pour certains ou encore de décevantes ou n'apportant rien de nouveau pour d'autres, de l'avis des membres de la commission, la modification de la loi sur la péréquation financière intercommunale telle que proposée et accompagnée du message de la Direction des institutions, de l'agri-

culture et des forêts et son projet bis seront acceptés par le groupe démocrate-chrétien.

Le système péréquatif fribourgeois est par nature évolutif. Réévalué tous les quatre ans, il est qualifié de simple et de transparent avec des pistes et objectifs proposés tendant à l'équilibre des charges et une certaine équité. La solution fribourgeoise a d'ailleurs été classée en deuxième position par Avenir Suisse derrière le canton de Glaris. Le groupe démocrate-chrétien a lu attentivement le résultat du rapport sous la houlette du prof. Bernard Dafflon et le groupe ad hoc concernant la péréquation des ressources. Nous saluons et soutenons les trois critères de modifications proposés concernant l'instrument des besoins. Concernant les trois critères non retenus, c'est à regret que nous constatons que celui concernant les frais d'entretien des routes communales n'a pas pu être évalué faute de statistiques fiables. Nous demandons expressément que ce critère puisse être enfin identifié lors de la prochaine réévaluation. A cet égard, nous a-t-on dit, un projet d'analyse est en cours, mené par l'Office fédéral des statistiques en collaboration étroite avec le Service de la statistique et le Service des communes. A suivre.

Le groupe démocrate-chrétien peut s'accorder avec les réflexions et propositions de statu quo concernant les transports scolaires. Toutefois, cet aspect devra être reconsidéré lors de la prochaine réévaluation dans la mesure où trois années d'application de la nouvelle loi auront mis leur effet en application et que les chiffres seront connus. Outre ces quelques éléments, des enjeux majeurs influenceront les équilibres financiers des prochaines années et nous demandons d'ores et déjà leur prise en compte lors de la prochaine analyse. Je cite en priorité le PF 17, voire le nouveau plan directeur cantonal en particulier. Nous serons vigilants et attentifs aux conséquences de ces changements de paradigme. Nous constatons également que les critères géographiques et topographiques utilisés par la péréquation fédérale, dont bénéficient le canton de Fribourg, ne sont pas utilisés par ledit canton. Les régions des Préalpes en particulier en sont-elles prétéritées? Une orientation fiable sur ce critère serait la bienvenue. De plus, dans la mesure où les effets futurs pourraient être différents ou importants, le taux de péréquation des ressources, actuellement fixé à 2,5% calculé à partir du potentiel fiscal des communes, ne doit également pas être un tabou et être éventuellement réévalué.

Sur ces considérations, le groupe démocrate-chrétien entre en matière et accepte à l'unanimité le projet bis de la commission.

**Piller Benoît** (PS/SP, SC). Le groupe socialiste entrera en matière sur la révision de la loi sur la péréquation financière intercommunale, péréquation instituée dans le but d'atténuer les disparités financières entre les communes, faut-il le rappeler.

Dans cette révision, nous prenons acte et sommes d'accord qu'il n'y a pas besoin de modifier la péréquation des ressources actuelle. En effet, les ressources communales se basent sur les rentrées fiscales potentielles; ça ne donne pas lieu à une modification de concept ou à une modification de paramètres.

Pour la péréquation des besoins, nous saluons la prise en compte des frais relatifs aux structures d'accueil familial de jour, ce qui favorisera les communes qui mettent en place des accueils extrascolaires, extrafamiliaux ou des crèches. Nous avons aussi pris note que les besoins de l'aide sociale ont été discutés sans vraiment trouver d'autres solutions. Nous sommes conscients de la difficulté d'un choix de critères, compte tenu entre autres du fait que les structures traitant le social sont le plus souvent intercommunales.

Le choix d'aujourd'hui qui est basé sur la densité de la population, c'est-à-dire le nombre d'habitants au kilomètre carré, ne tient pas compte des surfaces constructibles ou des surfaces agricoles. Ce n'est donc certes pas un paramètre idéal, mais à défaut d'une meilleure solution, il peut être considéré comme une approximation possible.

Et puis, il ne faut pas l'oublier, on vient d'en parler également, l'impact qu'aura le Projet fiscal 2017, le PF 17, sur les finances communales, soit, donc, une forte influence sur l'indice de potentialité fiscale. Dès lors, nous ne pouvons que recommander au Conseil d'Etat de remettre l'ouvrage sur le métier après l'introduction de la réforme de l'imposition des entreprises. Ou alors, peut-être encore mieux, de penser à une refonte complète du système de taxation des entreprises au niveau cantonal. A l'heure de la création des grandes entités communales, il ne faudra surtout pas oublier qu'aménagement et péréquation vont de pair.

**Savary Nadia** (PLR/FDP, BR). Le groupe libéral-radical a étudié avec attention le projet de loi modifiant la loi sur la péréquation financière intercommunale.

Après analyse, nous remarquons les points suivants: les modifications touchent uniquement la péréquation des besoins. Certes, les modifications sont minimes, voire cosmétiques, mais en même temps, on ne peut pas aujourd'hui spéculer sur des données encore inconnues telles que les transports scolaires, le Projet fiscal 17 ou le plan directeur cantonal.

Le groupe libéral-radical est surtout déçu des statistiques encore non fiables sur la longueur des routes, mais se rend compte que pour chaque changement de critère, on se doit de se fier à la réalité des chiffres. L'analyse démontre que la pondération actuelle des indicateurs partiels s'écarte d'une méthode stricte fondée sur les montants des dépenses communales effectives et favorise les indicateurs techniques au détriment des facteurs sociaux. Ce principe est contraire à l'égalité de traitement entre communes. Le groupe libéral-radical soutient un mode de pondération des indicateurs de

besoins en fonction des dépenses communales effectives, des dépenses existantes, visibles et non pas complètement imaginaires. Il ne peut concevoir de continuer à ajouter un montant fictif de 549 millions, un ajout correspondant à 35% des dépenses réelles considérées. Ce n'est pas logique, c'est même complètement irrationnel et surtout pas justifiable. Nous avons le devoir de légiférer sur une pondération qui n'est ni manipulable, ni arbitraire, mais au contraire objective et réaliste, une pondération qui est strictement proportionnelle aux dépenses concrètes de chaque commune. Nous soutenons cette modification telle que proposée par le Conseil d'Etat et acceptée par la commission parlementaire.

Nous le remarquons, notre système fribourgeois est performant. Toutefois, il sera impératif de prendre en compte l'évolution de certaines données. Des pistes ont été discutées, le Projet fiscal, le plan directeur cantonal, l'entretien des routes, les transports scolaires ou encore la prise en compte de l'indice partiel de la densité de la population de la surface constructible de la commune et non de la surface globale de la commune. Cette liste n'est pas exhaustive, mais il s'agira d'en tenir compte lors de la prochaine révision de ladite loi, car ces domaines changeront drastiquement le paysage social et économique de nos communes.

C'est dans cet esprit que le groupe libéral-radical soutiendra à l'unanimité l'entrée en matière de ce projet de loi et l'acceptera tel que modifié par la commission parlementaire.

**Péclard Cédric** (*VCG/MLG, BR*). Je déclare mon lien d'intérêts: je suis syndic de la commune Les Montets, commune bénéficiaire de la péréquation.

Le groupe Vert Centre Gauche a examiné avec beaucoup d'intérêt ce projet de modification de la loi sur la péréquation financière intercommunale. Cette modification proposée fait suite à l'examen périodique prévu par la loi et échelonné tous les quatre ans. Il faut un bon appétit pour se mettre à table et consulter les documents d'accompagnement de ce projet, mais l'effort en vaut la peine; je souligne la grande qualité de ceux-ci, très instructifs, clairs et complets. Impossible donc d'aller dans tous les détails; je relève les deux axes principaux: la péréquation des ressources qui ne fait pas l'objet de modification, vu qu'elle correspond aux objectifs fixés, et celle des besoins qui se voit le sujet des modifications proposées.

Concernant cette péréquation des besoins, si plusieurs éléments supplémentaires d'analyse ont été examinés, certains ont pu être retenus ou adaptés, telle la prise en compte des structures d'accueil pour la petite enfance par exemple. D'autres ne l'ont malheureusement pas été: la longueur des routes communales, le critère géotopographique pour autres exemples. Les raisons de ces non-prises en considération sont clairement mentionnées et justifiées dans le rapport. Toutefois, ces éléments non retenus pourront toujours être reconsidérés lors d'une prochaine évaluation. Il fait plaisir de signaler qu'une étude nationale a mis en avant les grandes qualités

du système fribourgeois de la péréquation et qu'il le classe dans les tous meilleurs du pays. Notre groupe relève qu'il est important que l'Etat mette tout en œuvre pour pérenniser et garantir cette péréquation des besoins à son niveau actuel. Elle contribue à l'équilibre et à une meilleure homogénéité entre les communes.

Pour terminer, je salue l'excellence des travaux menant à cette évaluation du système menés par le Prof. Bernard Dafflon et de son analyse de performance en collaboration avec le Service des communes et du groupe de travail. Au vu de ces considérations, le groupe Vert Centre Gauche, bien entendu, entre en matière pour cette modification de loi et la soutiendra.

**Demierre Philippe** (*UDC/SVP, GL*). Je n'ai aucun lien d'intérêts avec cet objet. Je m'exprime au nom du groupe de l'Union démocratique du centre et remercie le Conseil d'Etat pour son message.

Il est prévu que tous les quatre ans, la loi sur la péréquation financière soit évaluée. Les travaux relatifs à cette évaluation ont abouti à un rapport dont les résultats et conclusions ont fait l'objet de propositions de modifications de la loi sur la péréquation financière intercommunale. Les résultats de la procédure de consultation ont été analysés et ont donné lieu à un projet de loi modifiant ainsi la LPFI. Il est à noter que quelques petites modifications seulement ont été apportées. Ce que je peux regretter par contre dans cette modification, c'est que l'on ne tient pas compte du critère de la longueur des routes communales comme le demande la motion Alfons Piller/Emanuel Waeber. Je souhaite vraiment que cette donnée soit prise en compte lors de la prochaine évaluation de la LPFI. Le groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra l'entrée en matière et l'ensemble des modifications proposées dans cette loi.

**Schnyder Erika** (*PS/SP, SC*). Je déclare mon lien d'intérêts: je suis syndique de la commune qui est la plus fortement contributrice et même très largement fortement contributrice – j'insiste – au stade de cette péréquation. Je précise également que je m'exprime ici en mon nom personnel.

Lors de la séance de commission, Mesdames et Messieurs, je m'étais abstenue, étant donné que j'avais estimé – et je continue d'ailleurs à l'estimer – que la modification de loi qui nous est soumise aujourd'hui est en fait plus de la cosmétique qu'autre chose. Il y a divers orateurs qui se sont exprimés sur plusieurs facteurs dont il aurait peut-être fallu tenir compte. En ce qui me concerne, je relèverai peut-être deux éléments qui me paraissent fondamentaux: lorsqu'on a élaboré cette loi, on était sous régime RIE III, dont on n'a absolument pas tenu compte. Lorsqu'on appliquera cette loi, on sera sous régime PF 17, dont on n'a pas non plus tenu compte. Alors, vous me direz que c'est difficile de prendre en considération quelque chose qui n'existe pas, mais à quelque part les initiants devaient quand même connaître les grandes lignes

de ce qui nous attendait. Je pense qu'il est important quand même qu'on tienne compte de toutes ces nouvelles factures, y compris d'ailleurs du système MCH2 pour la future révision de cette loi. Je pars de l'idée que c'est un système évolutif et que la prochaine révision ne sera pas de la cosmétique, mais qu'on attrapera vraiment les problèmes à la racine. Et en particulier, il y en a un qui est absolument indispensable pour une analyse très précise et très concrète, c'est le principe de la double péréquation. Lorsqu'on a introduit ce système péréquatif, on n'a pas tenu compte de cette double péréquation. Alors, solidarité entre les communes pour tenir compte des disparités, je veux bien, mais saigner les communes qui sont contributrices en faveur des autres dans le système de la double péréquation, ce n'est pas égalitaire et c'est de l'abus. C'est donc ce point-là qui devra être analysé.

Par ailleurs, il y a un autre élément – mais qui peut être réglé par voie d'ordonnance, ce qui m'a été confirmé par les services de M<sup>me</sup> la Commissaire – qui concerne les communes qui doivent payer un montant astronomique de l'ordre de 10 millions: sortir cette somme en une seule fois à un moment où justement plusieurs péréquations intercommunales ou interassociatives viennent également à échéance constitue une atteinte en tout cas aux liquidités de la commune. Il faudrait donc prévoir la possibilité d'échelonner ce montant en tout cas pour des sommes importantes, même si l'Etat, qui est fort riche, doit jouer les banquiers. Sur ces entrefaites, M. le Président, permettez-moi de vous dire que je continuerai à m'abstenir, mais à titre personnel.

**Bürdel Daniel** (PDC/CVP, SE). Ich möchte nur kurz eine, zwei Reflexionen meinerseits abgeben. Ich bin Gemeinderat in der Gemeinde Plaffeien und ein Vertreter von finanzschwächeren Gemeinden, die seit der Einführung des Finanzsystems zum Teil doch von einigen 100 000 Franken weniger aus dem Finanzausgleich profitieren können.

Wir sind alle einverstanden: Heute werden mit der ersten Revision dieses Finanzausgleichs, des kantonalen Systems, kosmetische Eingriffe vorgenommen. Als Vertreter der finanzschwachen Gemeinden und des Berggebietes fordere ich, dass in einer nächsten Revision auch noch vermehrt auf die Bedürfnisse der finanzschwachen Gemeinden eingegangen wird.

Ich bin mit Frau Staatsrätin Garnier einverstanden: Der interkommunale Finanzausgleich hat nicht zum Ziel, alle Unterschiede in den Finanzen der Gemeinden zu eliminieren. Und ich denke, dass wir mit dem System, das wir im Kanton heute anwenden, nicht zu weit gehen, obwohl Gemeinden wie Villars-sur-Glâne und andere ziemlich hohe Beträge besteuern. Wenn man unser System mit dem schweizerischen System vergleicht, das auch einen Ausgleich von 85 Prozent der Finanzkraft als Systemgrundlage hat, sind wir im Kanton Freiburg doch relativ weit entfernt davon, ein noch effizienteres System zu schaffen.

Insbesondere berücksichtigen wir im Kanton, wie gesagt, die geographischen und topographischen Kriterien meiner Meinung nach zu wenig und das muss unbedingt in einer nächsten Revision berücksichtigt werden.

**Le Rapporteur.** Je constate que l'entrée en matière n'est pas contestée. Je remercie les groupes pour leur prise de position.

Je fais un rapide tour de l'ensemble des propos: la plupart des groupes souligne la qualité de la péréquation actuelle, mais tous les groupes soulignent également cet aspect cosmétique et le manque, je dirais, de critères ou en tout cas que certains critères n'ont pas été ajoutés. Je pense que lors de la prochaine péréquation, des critères devront être ajoutés, en tout cas un certain nombre.

Pour venir plus précisément dans les groupes, le groupe démocrate-chrétien demande que les frais des routes communales et surtout l'implication du plan directeur cantonal soient pris en compte la prochaine fois; et le groupe démocrate-chrétien a également parlé de la réévaluation du taux de 2,5%.

Pour les deux dernières interventions, je comprends l'intervention de M<sup>me</sup> la Syndique de Villars-sur-Glâne, mais il est clair que le système péréquatif se veut un système solidaire et qu'il devra peut-être être revu avec le futur du PF 17. Pour ce qui est du député Bürdel, il est clair qu'un certain nombre de communes ont perdu un certain montant avec le nouveau système péréquatif et qu'à long terme, ça ne pourra pas continuer.

**La Commissaire.** Je note également que l'entrée en matière n'est pas combattue et que la qualité est relevée. Je note également que le critère des routes communales est demandé par quasi tous les groupes ici présents.

Vous avez peut-être pu voir dans le message qu'on disait que le programme informatique idoine n'était pas à disposition. Ce n'est pas le cas, le chantier a été commencé et les informations commencent à être traitées pour obtenir sur ce critère des données statistiques fiables. Je pense qu'à terme ce critère de la longueur des routes communales sera le critère qui fera office de critère géotopographique dans le sens où il est un meilleur critère que celui de l'altitude par exemple, lequel est relativement peu fiable. En réponse aux communes de montagne, je pense qu'on peut parler de l'intégration de ce critère une fois que les données statistiques fiables seront à disposition.

Concernant peut-être le PF 17, le Directeur des finances vient d'entrer. Il pourra confirmer ou infirmer mes propos, mais il a été expressément choisi de ne pas influencer la péréquation financière avec un système propre, avec le PF 17, dans le sens où il y aura un autre mécanisme de compensation pour le PF 17. Le Directeur des finances vient de me confirmer qu'il s'agira d'à peu près 9,5 millions par année qui seront répartis

entre les communes qui auront des baisses pendant sept ans pour lier au PF 17. Peut-être dire aussi que le PF 17 aura lui alors un impact sur la masse totale du montant péréquatif et que celui-ci diminuera d'un peu plus de 1,1 million pour les ressources et d'un peu plus de 550 000 frs pour les besoins.

Concernant la remarque de M<sup>me</sup> la Syndique de Villars-sur-Glâne, ces 10 millions de péréquation financière passeront, d'après nos premières estimations, à 5,8 millions avec le Paquet fiscal 2017 qui, selon nos estimations aussi, seront répartis entre les autres communes: quelque 2 millions pour Fribourg, un peu moins d'un million pour Granges-Paccot et Châtel-Saint-Denis par exemple. Je vois que M. l'ex-Syndic s'annonce sur ce sujet.

Concernant la double péréquation évoquée par M<sup>me</sup> Schnyder, c'est effectivement un problème en soi, mais ce problème aurait dû faire l'objet d'une réelle évaluation avec tous les budgets de toutes les associations de communes. En plus, il y a l'autonomie communale. C'est difficile de rentrer en matière sur le fait d'interdire une double péréquation dans toutes les répartitions des frais qui se font entre les communes.

J'ai noté aussi que le Grand Conseil a pris connaissance du fait que l'aide sociale n'a pas pu être traitée autrement que par les critères proposés, surtout dû à un problème de protection des données.

Enfin, j'ai apprécié l'intervention de M<sup>me</sup> Savary qui plaide en faveur d'un système qui est pondéré en fonction des dépenses communales effectives et qui n'a donc pas les biais qu'a le système que nous corrigeons maintenant. Il faut dire qu'entre-temps, il y a eu plusieurs répartitions des tâches, notamment pour l'école entre le canton et les communes, qui font que ce montant qui va manquer aux grandes communes dans la nouvelle péréquation a pu être compensé.

J'ai noté aussi que M. Piller demandait une refonte complète de l'impôt sur les personnes morales. Le but n'est pas de mélanger tous les chantiers. Actuellement, nous traitons de la péréquation financière; le Paquet fiscal 17 est un autre chantier et il y a une étude qui a été faite sur une perception régionale sur l'impôt sur les personnes morales, notamment pour les investissements, mais le but n'est pas de mélanger actuellement tous ces chantiers, mais d'avoir des lignes claires, traçables pour nos finances. Ceci dit, je vous remercie pour l'entrée en matière et je pense que nous pouvons poursuivre.

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

## Première lecture

ART. 1 – LOI SUR LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE (LPFI)

ART. 11, LET. B ET LET. F (NOUVELLE)

**Le Rapporteur.** Let. b: le remplacement des termes «le nombre d'emplois à plein temps» par les termes «le nombre d'équivalents plein-temps».

Let. f: ajout du nouveau et sixième critère qui prend en compte la petite enfance, soit le nombre d'enfants de moins de 4 ans domiciliés sur la commune, proportionnellement au chiffre total de la population communale.

- > Adopté.

ART. 13 AL. 2, LET. E ET LET. F (NOUVELLE), ET AL. 2<sup>BIS</sup> (NOUVEAU)

**Le Rapporteur.** Let. e: modification en lien avec l'art. 11.

Let. f: modification qui permettra de recalculer les six indices partiels composant l'ISB.

- > Adopté.

ART. 18 AL. 3 (NOUVEAU)

**Le Rapporteur.** La commission a ajouté un al. 3 (nouveau) à l'art. 18. En effet, il nous semble utile de mettre dans la loi une date pour la publication de l'ordonnance du Conseil d'Etat qui fixe le potentiel fiscal. Cet outil est indispensable aux communes pour l'établissement des budgets communaux et la date de publication de ce potentiel fiscal tardait ces dernières années.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat se rallie à cette modification de la commission tout en précisant qu'actuellement les statistiques reposent sur une extraction au 30 août du Service des contributions et de l'Administration des finances ainsi que des calculs du Service des communes et que vraisemblablement, pour tenir ces délais, il faudra avancer la date de l'extraction au 30 juillet, éventuellement au 15 août, de façon à disposer d'un peu de marge.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 18 al. 3 (nouveau).

- > Art. 18 al. 3 (nouveau) modifié selon la version de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

ART. 21

- > Adopté.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 629ss.

## ART. 22 AL. 1

**Le Rapporteur.** La commission a décidé de supprimer également l'al. 1 de l'art. 21. Il contenait principalement des mesures transitoires qui ne sont plus d'actualité, le délai étant échu depuis longtemps.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 22 al. 1.
- > Art. 22 al. 1 modifié selon la version de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

## ART. 22 AL. 2

- > Adopté.

## ART. 23 AL. 1 ET 2

- > Adopté.

## ANNEXE, CH. 4 ET 5

- > Adopté.

## ART. 2

- > Adopté.

## ART. 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

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

## Deuxième lecture

## ART. 1 À ART. 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

- > Confirmation de la première lecture.
- > La deuxième lecture est ainsi terminée. Il est passé au vote final.

## Vote final

Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 96 voix contre 0. Il y a 4 abstentions.

*Ont voté oui:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP),

Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Garghenti Python Giovanna (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 96.*

*Se sont abstenus:*

Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP). *Total: 4.*

—

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 629ss.

**Motion 2017-GC-107 Ruedi Schläfli/  
Emanuel Waeber  
Ajustement de l'impôt sur le revenu et  
de l'impôt sur la fortune<sup>1</sup>**

**Motion 2017-GC-113 Hubert Dafflon/  
Stéphane Sudan  
Modification de la loi sur les impôts  
cantonaux directs (LICD) – diminution  
de l'impôt sur les prestations en capital  
de la prévoyance au niveau de la moyenne  
suisse<sup>2</sup>**

> La motion 2017-GC-113 est retirée par ses auteurs.

**Mandat 2017-GC-94 Francine Defferrard/  
Hubert Dafflon/Bertrand Morel/Madeleine  
Hayoz/Romain Collaud/Sylvia Baiutti/  
Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André  
Schneuwly/Bruno Marmier  
Dégel des déductions fiscales forfaitaires  
pour primes d'assurance-maladie<sup>3</sup>**

**Motion 2017-GC-96 Markus Bapst/  
Thomas Rauber  
Diminution de l'impôt sur la fortune au niveau  
de la moyenne suisse<sup>4</sup>**

**Prise en considération commune**

**Mauron Pierre** (*PS/SP, GR*). Dans l'exercice du pouvoir, il n'existe malheureusement pas de règle universelle susceptible de déterminer comment agir véritablement pour le bien commun. Dans ce Parlement, il existe des députés prêts à soutenir la défense de nobles causes, comme la défense de notre agriculture, la promotion du bilinguisme, un enseignement de qualité, une formation appropriée pour nos jeunes ou encore un hôpital fribourgeois digne de ce nom et peut-être géré d'une manière plus efficace.

De 2011 à 2016, nous avons vu éclore dans ce Parlement de nombreuses idées servant souvent les intérêts de la population fribourgeoise. Certes et contrairement à la logique de nos institutions, ces idées provenaient trop souvent du Parlement et trop rarement du Conseil d'État.

Durant cette législature 2011–2016, nous avons pourtant vu le canton de Fribourg devoir malheureusement adopter des

mesures structurelles et d'économies, encore en vigueur pour certaines, en raison des baisses fiscales accordées de manière irréflectée durant la législature 2006–2011.

En fait, pour les députés de droite de l'époque, le programme de cette législature était clair, puisqu'il ne consistait qu'en un seul et unique but, à savoir la baisse des impôts: 12 à 13 motions la même journée de session, sauf erreur, un record.

Après les sacrifices douloureux vécus durant les cinq dernières années, j'ai vraiment pensé que les députés apprentis fiscalistes s'étaient assez brûlés les doigts pour ne plus recommencer. En voyant les quatre instruments parlementaires déposés ce jour, force est d'admettre que le style député 4.0 version allègement fiscal revient malheureusement à la mode. Ceci est bien dommage. L'emploi dans le canton se porte bien, le taux de chômage est bas, le niveau de bien-être de la population est aussi bon et je n'entends pas les gens se plaindre d'un enfer fiscal, au contraire. Lorsqu'on compare le coût d'impôts intercantonal, il ne faut pas se fier uniquement au taux, mais également aux montants des loyers, d'assurance-maladie et frais d'écolage. Je vois mal un Fribourgeois déménager dans un canton voisin pour payer un petit peu moins d'impôts, mais un loyer deux ou trois fois plus cher.

Par contre, j'entends les préoccupations du Gouvernement concernant la Caisse de pension de l'Etat de Fribourg, j'entends les moyens financiers qui devront être mis en œuvre pour ce centre cantonal fort que vous voulez tous, j'entends les administrés qui doivent attendre des mois, voire des années pour recevoir un permis de construire, une décision de justice, ou encore les communes qui se demandent qui va financer les frais extrascolaires suite à la décision récente du Tribunal fédéral.

J'entends également le Conseil d'État, par la voix de notre Ministre des finances, se faire du souci pour le PF 2017, suite au rejet de la RIE III, et avec toutes les inconnues, pour savoir qui va passer à la caisse, de la Confédération, du canton ou des communes.

Je vois surtout le canton de Vaud, qui a réussi à adopter déjà la réforme de sa fiscalité l'an dernier et qui, pour ce faire, a eu l'intelligence de ne pas baisser les impôts durant les années de vaches grasses justement pour prévoir l'avenir avec les années de vaches maigres, que ce soit à Lausanne ou à Sainte-Croix.

Il y a six ans, ce même Parlement avait adopté des baisses fiscales tellement gigantesques que le Conseil d'État n'avait pas osé les mettre en œuvre. Vous admettez tout de même qu'il est rare qu'un Gouvernement n'applique pas la motion votée par le Parlement. Il y en avait trois, sauf erreur.

La motion Waeber/Schläfli, qui prévoit des réductions de 5% de l'impôt sur le revenu et de 25% de l'impôt sur la fortune, est non seulement illégale, mais ne le permet pas, puisque les comptes de fonctionnement cantonal ne supporteraient pas une telle baisse.

<sup>1</sup> Déposée et développée le 20 juin 2017, *BGC* juin 2017 pp. 1471ss; réponse du Conseil d'Etat le 5 février 2018, *BGC* février 2018 pp. 743ss.

<sup>2</sup> Déposée et développée le 22 juin 2017, *BGC* juin 2017 p. 1477; réponse du Conseil d'Etat le 5 février 2018, *BGC* février 2018 pp. 745ss.

<sup>3</sup> Déposé et développé le 18 mai 2017, *BGC* mai 2017 pp. 911ss; réponse du Conseil d'Etat le 5 février 2018, *BGC* février 2018 pp. 734ss.

<sup>4</sup> Déposée et développée le 8 juin 2017, *BGC* juin 2017 p. 1470; réponse du Conseil d'Etat le 5 février 2018, *BGC* février 2018 pp. 737ss.

Chers collègues Waeber et Schläfli, puisque c'est sur cette motion que je m'exprime maintenant, moins d'Etat, je comprends bien, mais plus d'Etat, ça ne va pas. Avec une telle fonction, je vous rappelle que lorsque vous demanderez à l'Etat de prendre en charge pour vous les frais du traitement anti-varoa pour les détenteurs de colonies d'abeilles, quand vous demanderez à la Police cantonale d'avoir plus de moyens pour combattre l'insécurité, la construction de prisons ou encore l'augmentation du budget pour l'effectif des policiers, ou quand vous demanderez la statistique sur les renvois du territoire cantonal, eh bien ça coûte, ça a un prix, ce sont les prestations de l'Etat qu'il faut simplement financer. Vous ne pouvez pas demander de la main droite plus de prestations à l'Etat et, de la main gauche, lui couper le robinet. Ça ne fonctionne pas comme cela.

Avec toutes ces inconnues, il paraît terriblement sage de rejeter l'ensemble de ces motions et particulièrement celle-là qui mettrait à mal le budget cantonal, motion qui était déjà identique à l'époque et que le Gouvernement n'a pas osé appliquer durant ces six dernières années. On ne veut pas maintenant un déficit à nouveau de plusieurs centaines de millions, pour, à la fin, devoir à nouveau prendre des mesures structurelles.

**Waeber Emanuel** (UDC/SVP, SE). Certains d'entre vous se rappellent certainement du 2 février 2011. Ce jour-là, le Grand Conseil avait accepté partiellement la motion Siggen/Thürler/Rossier concernant la baisse de l'imposition fiscale. Il s'agit aujourd'hui d'arriver au moins au niveau de la moyenne suisse et pas plus.

C'est pour cette raison que notre groupe soutiendra également, en cas d'acceptation de la motion sur l'ajustement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune, celle demandant une diminution de l'impôt sur les prestations en capital de la prévoyance au niveau de la moyenne suisse, le mandat portant sur le dégel des déductions fiscales forfaitaires pour primes d'assurance-maladie et également la motion demandant une diminution de l'impôt sur la fortune au niveau de la moyenne suisse.

Avec la motion sur l'ajustement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune, nous vous invitons à accepter de fixer le coefficient annuel des impôts cantonaux directs à 95% et celui des impôts sur la fortune des personnes physiques à 75%, respectivement à 80%. Je laisse le Conseil d'Etat avoir cette flexibilité. Malheureusement, nous ne pouvons pas suivre l'argumentation du Conseil d'Etat sur le fait de ne pas vouloir soutenir cette motion pour la période fiscale 2018. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat n'a même pas mentionné nos arguments en faveur de cette motion.

En considérant les excellents résultats des comptes de l'Etat de Fribourg durant ces dernières années et en prenant en compte le développement des charges des comptes entre 2011 et 2016 avec une augmentation de 360 millions, soit de 11,3%, à 3,545 milliards, et en même temps une augmentation des recettes fis-

cales de 160 millions, soit de 14,2%, à 1,3 milliards, nous estimons que les contribuables de notre canton méritent un retour.

En comparaison avec d'autres cantons, nous constatons un déséquilibre majeur injustifié et sommes persuadés que l'Etat a la capacité de couvrir ces multiples tâches avec l'acceptation de cette motion et de donner un signe fort aux contribuables fribourgeois et surtout pour rester un canton attrayant pour de nouveaux contribuables.

Le canton clôt l'année 2016 avec un excédent de revenus du compte de résultats à hauteur de 90 millions avant les opérations de clôture. Il n'y avait pas urgence à faire des provisions pour alimenter des fonds à hauteur de 130 millions.

Les contribuables de notre canton méritent une adaptation de leurs charges fiscales et cela signifie un signe fort du canton pour leur montrer que l'Etat a comme objectif de gérer ses revenus fiscaux avec responsabilité, de manière durable dans le temps. Nous estimons une réduction du taux de 5% de l'impôt sur le revenu tout à fait raisonnable.

Selon les calculs effectués, une réduction du taux de l'impôt sur la fortune à hauteur de 20% – et non de 25% pour des raisons de dispositions de la loi sur les finances de l'Etat – signifiera à court terme un moins-perçu d'environ 20 millions – référence également aux comptes 2016 avec un montant de 87 millions.

Au niveau de l'impôt sur la fortune, le canton de Fribourg figure parmi les plus chers de Suisse. Là également, nous devons améliorer l'attractivité fiscale de notre canton.

Will unser Kanton auch in Zukunft attraktiv bleiben und gegen aussen nicht nur ein Bild der Innovation abgeben – wir werden nächsten wieder 25 Mio. Franken für die blueFACTORY sprechen –, sondern ebenfalls im Fiskalbereich kompetitiv bleiben, sind wir gezwungen, jetzt zu handeln und die von allen Akteuren bei jeder Gelegenheit erwähnten Rahmenbedingungen zugunsten der Steuerzahler zu verbessern.

Si cette motion n'atteint pas une majorité, notre groupe ne soutiendra pas les deux autres motions, respectivement le mandat.

**Bonvin-Sansonens Sylvie** (VCG/MLG, BR). Le groupe Vert Centre Gauche a analysé avec grande attention les quatre propositions qui nous sont faites dans le cadre de notre politique fiscale. Je vais donc vous transmettre nos quatre positions directement en une seule intervention. Certains députés de notre groupe reviendront sur l'un ou l'autre des objets. D'abord, les trois motions. Une première appréciation en préambule: nous sommes heureux de pouvoir débattre aujourd'hui rapidement, en ce début d'année, d'un même mouvement ces trois motions qui demandent toutes, par des biais différents, des baisses d'impôts. Il s'agit de régler rapidement le sort de ces instruments parlementaires pour permettre de continuer à préparer le PF 17 de manière sereine. C'est pourquoi nous nous rallions aux avis du Conseil d'Etat qui demande le refus de la motion Schläfli/Waeber et de la motion Dafflon/Sudan. Nous

sommes en plein dans un gros chantier de construction d'un nouveau bâtiment qui s'appelle PF 17 et qui mérite toute notre attention et une assise solide. Ce n'est vraiment pas le moment de réaliser des petits travaux de ravalement ou de procéder à l'ouverture de nouvelles fenêtres dans l'ancienne façade.

C'est non seulement une perte de temps, mais ce sont surtout des mauvais signes que nous donnons. Il faut refuser ces deux motions de manière nette, car nous savons aujourd'hui que les baisses d'impôts dans les autres cantons ont conduit à des situations ingérables, voire honteuses. Il est imprudent, pour ne pas dire inconscient, d'envisager des réformes fiscales qui réduisent les ressources alors que le PF 17 prévoit déjà de les réduire, sans que nous sachions à quelle hauteur. Nous constatons que les besoins sont nombreux dans les défis que le canton s'est fixé, alors qu'une réduction de plus rendra de plus en plus difficile leur financement; je pense par exemple au secteur de la formation qui nous est cher. La motion Rauber/Bapst a suscité des discussions au sein de notre groupe. Nous comprenons cette démarche qui vise à soutenir les investissements dans les PME, investissements réalisés par les propriétaires qui prennent souvent des risques avec leurs propres fonds. Mais nous ignorons l'étendue de la brèche qui sera ouverte. C'est pourquoi notre groupe est très partagé sur cette question. Certains soutiendront le fractionnement proposé par le Conseil d'Etat et d'autres refuseront nettement la motion.

Pour ce qui est du mandat, nous sommes là dans une autre dynamique. Il s'agit d'accompagner les incessantes augmentations des primes maladie en réactivant un outil de soutien à ceux qui en ont besoin. Annuler le gel des adaptations des déductions pour les primes d'assurance-maladie est une petite, mais une bonne mesure. Et il n'est plus possible, à notre avis, d'attendre 2020 pour agir dans ce sens. Notre groupe vous demande donc d'accepter ce mandat.

**Dafflon Hubert** (PDC/CVP, SC). Trois motions et un mandat de la droite; si je devais donner un titre, ce serait «Les motions du frein à l'enrichissement». Il n'est pas juste de théauriser l'argent. On demande de ne pas reporter les dettes; il en va de même concernant les capitaux. Nous sommes dans un Etat, nous avons la chance de vivre dans un canton de Fribourg qui est bien géré et qui a une situation globale qui est saine. Sur les dix dernières années, nous avons un surplus de recettes de quelque 35 millions par année. Il est important pour nous d'aller de l'avant en étant efficaces et en faisant en sorte que notre canton se trouve dans une moyenne nationale au niveau de la fiscalité. C'est là que nous serons mesurés et c'est là que nous pouvons être attractifs. Il est aussi important de rendre l'argent prélevé en trop à ceux qui l'ont majoritairement payé et c'est dans ce sens-là que vont ces différentes motions. En même temps, il faut se rendre compte que de grands projets pointent à l'horizon – PF 17 – et il y a beaucoup d'insécurité par rapport à ces changements qui sont importants et fondamentaux pour notre canton.

Certains députés auront tendance à dire quatre fois oui, d'autres vont dire quatre fois non. Je pense que l'avis du Conseil d'Etat est pondéré et judicieux. On ne peut pas dire quatre fois oui, car de toute évidence il en coûtera trop cher et on ne pourra pas, tôt ou tard, assumer ces décisions. Ce sera un déséquilibre aussi financier. Trois fois non, c'est tout autant faux: ça veut dire qu'on ne va pas aussi rembourser ceux qui ont trop payé en l'Etat. La charge fiscale, dans certains domaines dans notre canton, est nettement surélevée par rapport à la moyenne nationale. Quatre fois oui, c'est trop cher, quatre fois non, c'est injuste. Le Conseil d'Etat nous propose un système pondéré, qui permet d'aller de l'avant tout en prévoyant le PF 17 pour la fin de cette année.

Qu'en est-il de la motion Waeber/Schläfli? Cette motion, le groupe démocrate-chrétien lui trouve les défauts suivants: elle est trop cher – 59 millions – et elle est surtout limitée dans le temps, soit une année. Ce n'est pas ce que l'on veut. On veut une baisse fiscale dans le temps et non pas sur une année. Lorsqu'on compare les cantons, on compare leur situation fiscale sur la durée et non pas sur un coût. En plus, le Conseil d'Etat a des doutes concernant la légalité de la baisse de 25% au niveau de l'impôt sur la fortune.

Concernant la motion Dafflon/Sudan, j'ai appris hier qu'une même motion a été acceptée il y a six ans, mais jamais mise en œuvre. Là, je lance aussi un petit carton rouge au Conseil d'Etat et donne raison au collègue Pierre Mauron; il y a quand même des motions qui ont été pris en considération, qu'on traite à nouveau aujourd'hui et je trouve ce manque de suivi et de rigueur dommageable. Ceci fait aussi que les socialistes ont perdu un petit peu la confiance par rapport à ces motions-là.

Concernant notre motion relative à la baisse de la fiscalité sur les prestations en capital, en fait elle existe déjà, mais n'a pas été mise en œuvre. Néanmoins, dans le cadre du contexte global du paquet, nous sommes décidés et prêts à la retirer définitivement, malgré que sur le fond elle est pertinente et justifiée, mais nous ne manquerons pas de revenir à charge si la situation financière du canton est toujours aussi bonne.

Le mandat Defferard et alii, qui demande rien d'autre là aussi que le dégel de la déduction des primes d'assurance-maladie, le Conseil d'Etat doit, par la loi, réviser chaque année le montant déductible. Il ne le fait pas non plus dans ce cas de figure. Là, c'est un mandat qui va toucher tous les Fribourgeois et c'est dans ce sens-là qu'il a toute sa force. Néanmoins, nous sommes aussi partagés, vu la globalité par rapport aux conséquences d'un tel mandat. A titre personnel, j'approuverai aussi l'avis du Conseil d'Etat qui dit d'accepter la motion Rauber/Bapst et de donner quelque chose aux plus défavorisés, car gouverner, c'est trouver la part des choses, un juste équilibre entre les plus favorisés, les entrepreneurs et les moins favorisés.

Concernant la motion Bapst/Rauber, j'en appelle au groupe de l'Union démocratique du centre: n'allez pas voter non à cette motion, c'est la plus importante. Nous sommes les plus

chers au niveau de la fortune à partir de 200 000 frs. Et surtout, le bon côté de cette motion, vous qui défendez comme nous les PME et les chefs d'entreprise, est qu'elle va soutenir l'argent investi par les chefs d'entreprise dans leur propre société. Créer de l'emploi, créer de la plus-value, c'est ça, oser aller de l'avant. Se trouver avant midi aujourd'hui avec quatre non, personnellement je trouve que ce n'est pas responsable. Cette motion est pondérée, va de l'avant et corrige une chose qui doit être corrigée. Aussi, dans ce sens-là, baisser la fiscalité... (*Temps de parole épuisé*).

**Brodard Claude** (PLR/FDP, SC). Mon lien d'intérêts: je suis président de la Commission des finances et de gestion, mais je m'exprime pour le compte du groupe libéral-radical.

Les propositions des motionnaires Emanuel Waeber et Ruedi Schläfli méritent à n'en pas douter une réflexion approfondie. En effet, il n'y a pas eu ces dernières années de remise en question de la charge fiscale des personnes physiques par notre législatif. Il y a eu globalement une augmentation des prélèvements d'impôts et de taxes depuis le plan de mesures d'économies et cela de façon pérenne.

Pour mon groupe, j'ai fait une comparaison intercantonale des impôts des personnes physiques, avec plusieurs scénarios pour couples et personnes seules avec différents revenus et fortunes imposables.

Le résultat est implacable: notre canton arrive tout près de la voiture-balai, entre le 21<sup>e</sup> et le 23<sup>e</sup> canton suisse où la charge fiscale est la plus élevée. Et Fribourg n'est de loin pas le seul canton où il y a une bonne qualité de vie.

Qu'on le veuille ou non, force est donc de constater que notre canton manque cruellement d'attractivité, cela principalement sous l'angle de l'impôt sur la fortune.

Dans ce contexte-là, notre groupe parlementaire estime qu'il faut agir pour rattraper le peloton, mais cela de façon responsable et flexible.

Pour l'impôt sur le revenu, une baisse du coefficient cantonal est la bonne formule, car elle n'affecte pas les finances communales et ce quotient pourra être réadapté à la hausse, par exemple lors de l'introduction de la réforme fiscale des entreprises.

M. le Commissaire nous rétorquera que ce coefficient peut être abaissé par le législatif dans le cadre de l'examen du budget. En théorie, cela est vrai, mais en pratique le Conseil d'Etat verrouille le tout pour que cela ne se produise pas, sans chercher une éventuelle possibilité d'abaisser les impôts. Cela fait quelques années que je suis actif à la CFG et croyez-moi: je commence à bien connaître notre Ministre des finances ainsi que les stratégies de notre Conseil d'Etat.

Pour l'impôt sur le revenu, une baisse d'un point du coefficient représente environ 8 millions. Bien peu de choses par rapport aux résultats financiers avant opérations de clôture

de 126 millions en 2015 et 86 millions en 2016, comme vient de le relever M. le Député Waeber.

On voit bien que cela est possible et nous ne devons pas avoir peur. Dans ce contexte-là, notre groupe demande au Conseil d'Etat d'abaisser le coefficient annuel pour les revenus dès le budget 2019, dans une proportion qu'il jugera adéquate.

Le groupe libéral-radical s'engage naturellement à revoir cette situation lors de l'introduction de la réforme fiscale des entreprises qui ne doit pas péjorer les prestations publiques. Je m'y engage également personnellement dans le cadre de ma fonction à la CFG.

Pour l'impôt sur la fortune, la situation est encore plus préoccupante.

Pour de nombreux épargnants, les faibles rendements obtenus de leurs avoirs ne suffisent même pas à couvrir l'impôt. Et il en va de même pour les détenteurs d'actions de PME.

Comme le relèvent à juste titre nos collègues députés Bapst et Rauber, les actionnaires de PME sont imposés sur des valeurs fiscales très élevées et même bien souvent plus hautes que leurs valeurs vénales. Et il est vrai que des entrepreneurs doivent quelquefois verser des dividendes pour payer l'impôt sur la fortune. Cela va bien souvent à l'encontre des intérêts des entreprises.

Le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité d'agir pour diminuer l'impôt sur la fortune et accepte le principe d'un allègement de 30 millions. Notre groupe soutiendra, comme le Conseil d'Etat, cette motion qui agit sur les barèmes et sur le taux d'imposition des titres non cotés. Aujourd'hui, cela est une mesure pérenne plus que nécessaire pour notre canton.

De notre point de vue, l'acceptation de la motion Bapst/Rauber répondrait à la demande des motionnaires Waeber et Schläfli, s'agissant d'une baisse de l'impôt sur la fortune. Le montant proposé par le Conseil d'Etat va même au-delà.

En conclusion, notre groupe estime que le Conseil d'Etat doit agir pour une diminution raisonnable de l'impôt des personnes physiques, comme nous l'avions déjà suggéré avec la motion Siggen/Thürler.

Donc oui à la prise en considération de la motion UDC, s'agissant de l'impôt sur le revenu, et oui avec le fractionnement pour la prise en considération de la motion PDC.

**Savoy Philippe** (PS/SP, SC). Je prends la parole ce matin concernant la motion Bapst/Rauber et n'ai donc pas de lien d'intérêts à déclarer, puisque vous savez bien que dans le domaine des arts, nous sommes très rarement, voire jamais concernés par des diminutions d'impôts sur la fortune, comme d'ailleurs la majorité de la population.

Cette motion nous invite donc à diminuer cet impôt, ce que notre groupe refusera, considérant qu'il pourrait peut-être

s'agir d'une bonne idée, mais qu'en l'état, il s'agit surtout d'un mauvais timing.

En effet, à l'heure où l'on vient d'ajouter une charge de 4 millions sur le dos des étudiants universitaires, où l'on promet du bout des lèvres et comme un immense cadeau quelque 8 millions aux communes dans le cadre du Projet fiscal 2017, à l'heure où nous connaissons les enjeux financiers liés à l'Hôpital fribourgeois, à la Caisse de pension, à la nouvelle loi sur les personnes en situation de handicap ou à celle sur l'enseignement spécialisé, et cela sans même parler de la résolution que nous avons votée récemment relative au maintien des camps sportifs et activités culturelles qui devra probablement trouver une réponse financière en partie à l'échelon cantonal, eh bien dans ce contexte chargé, le Conseil d'Etat nous dit que ce n'est pas un problème et qu'on peut très bien faire face à une diminution de rentrées fiscales de 15 millions – peut-être davantage – pour notre canton. Étonnant.

Mais il est vrai qu'il est compréhensible de permettre aux Fribourgeoises et Fribourgeois concernés de ne pas payer davantage d'impôts sur la fortune que ceux de la moyenne suisse.

Pourtant, dans le contexte encore incertain du Projet fiscal 2017, pour lequel nous ne connaissons pas encore toutes les incidences financières concrètes, il est dangereux de se priver aujourd'hui même de cette manne financière.

Le parti socialiste se veut donc aussi prudent que l'est notre grand argentier habituellement. N'oublions pas que les dernières baisses fiscales dans notre canton (entre 2007 et 2011) ont représenté 140 millions, c'est-à-dire l'équivalent de ce qui a manqué ensuite à la collectivité, impliquant les mesures structurelles qui ont tellement fait souffrir la population de notre canton.

A Fribourg, nous sommes souvent remplis de bon sens. Et il est connu que d'Ecublens à Giffers, notre population se retrouve dans l'adage qui dit: «On ne dépense pas l'argent que l'on ne possède pas.» Alors, de la même manière, je vous encourage à refuser aujourd'hui cette motion, parce que on doit conserver l'argent que l'on possède lorsque celui-ci répond à nos besoins.

**Senti Julia (PS/SP, LA).** Ich melde mich noch zu Punkt Nummer 3, dem Auftrag um Wiederzulassung der Erhöhung der Pauschalabzüge für die Krankenkassenprämien.

Im Namen der Sozialdemokratischen Fraktion spreche ich mich für eine Ablehnung dieses Auftrags aus. Wieso? Denn, wer bezahlt schon gerne Steuern und Krankenversicherungsprämien?

Erstens, weil der Kanton Freiburg – wie in der Antwort des Staatsrates ausführlich beschrieben wurde – im interkantonalen Vergleich an der Spitze mitmisch, und sämtlichen Haushalten grosszügige Pauschalabzüge gewährt, ja sogar

zusätzlich Abzüge für andere Versicherungen sowie für Zinsen von Sparkapitalien zulässt.

Zweitens, weil es gefährlich und zudem ungerechtfertigt wäre, sämtliche Haushalte, also auch diejenigen, die gut über die Runden kommen, zusätzlich zu entlasten, da dies zu beachtlichen Mindereinnahmen führen würde. Wie dies von den Auftraggebern richtig erkannt wurde, treffen die steigenden Krankenkassenprämien Haushalte mit geringerem Einkommen wesentlich stärker. Es ist somit offensichtlich, und wurde vom Staatsrat richtig erkannt, dass Personen mit Anspruch auf Prämienverbilligungen zuerst von zusätzlichen Entlastungen im Rahmen des Möglichen profitieren sollen.

Die Sozialdemokratische Fraktion begrüsst somit die von der Regierung vorgeschlagenen zusätzlichen 5–7 Mio. Franken, die für Subvention aufgewendet werden sollen, und in diesem Sinne eine Art Reaktivierung der Hilfe im Kampf gegen steigende Krankenkassenprämien, wie es Kollegin Bonvin-Sansonnens erwähnt hatte, zu gewähren. Ich bitte Sie, in diesem Sinne den Auftrag abzulehnen und dem Vorschlag des Staatsrates zu folgen.

**Godel Georges, Directeur des finances.** En entendant les uns et les autres représentants des partis, j'ai le sentiment que le projet global du Conseil d'Etat n'est pas si loin de la vérité. Les quatre instruments parlementaires, soit trois motions et un mandat, demandent tous une baisse d'impôts. Permettez-moi de vous apporter un éclairage, dans la mesure où j'ai entendu que c'est une motion, en plus des autres, qui est encore suspens, M. le Député Hubert Dafflon l'a cité. Je précise une chose de la part du Conseil d'Etat: les réponses à ces différents instruments parlementaires annulent l'ancienne motion de Siggen/Thürler de 2011. On ne l'a pas précisé dans les réponses, on aurait dû le faire, c'est un oubli de ma part, j'assume et je m'en excuse. Il reste encore la motion Markus Ith, notre président, concernant la fiscalité des entreprises; celle-ci sera traitée dans le cadre du Projet fiscal 17.

Le Conseil d'Etat estime qu'il se justifie de traiter chacun de ces instruments à la lumière des autres pour les raisons qui ont été évoquées, mais que je rappelle. Evidemment, vous l'avez compris, il n'est pas possible de tout faire. Certains aimeraient aller plus loin, d'autres aimeraient ne rien faire, mais je comprends les arguments des uns et des autres. On doit tenir compte du fait que les collectivités publiques supporteront les effets, durant quelques années, du Projet fiscal 17, dont les contours n'ont pas beaucoup changé depuis les dernières présentations. La charge pour les sept premières années sera inférieure à ce qui a été présenté précédemment. Nous avons l'intention de vous présenter ce projet à la session de décembre, mais ça dépend encore de l'avancement du projet fédéral.

Donc, il n'est pas possible de tout faire. Pour cette raison, nous nous devons de proposer une stratégie fiscale cohérente sur le moyen et le long terme, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales, tout en garantissant, et c'est

ça le plus important, des recettes fiscales qui permettent de financer les tâches de l'Etat.

J'en viens dans le détail des différentes interventions, sans aller trop loin. Je reviendrai peut-être en fonction des interventions.

Tout d'abord, la motion Waeber/Schläfli soutenue par le groupe libéral-radical, qui va dans le sens de faire un cadeau sur une année. C'était le sens de la motion de dire de faire un effort jusqu'à l'entrée en vigueur du Projet fiscal 17. Je peux comprendre, mais la stratégie du Conseil d'Etat est de tout mettre en œuvre pour réaliser ce que je viens de citer, à savoir continuer d'assumer les tâches de l'Etat, sans diminuer celles-ci. Pour ce faire, nous avons créé un bas de laine – vous le verrez encore avec les comptes 2017 – justement pour assumer les conséquences du Projet fiscal et celles-ci vont dans le sens d'aider les communes, comme cela a été cité tout à l'heure par ma collègue Directrice des institutions, à raison de 9,6 millions par année entre les communes et les paroisses (8,5 + 1,1). Cela signifie qu'il faudra avoir 60 millions.

C'est important d'avoir cette manne, parce que si on n'a pas cette manne dans la fortune, il faudra évidemment la prendre sur le compte de fonctionnement. Et là, on va toucher les tâches de l'Etat, ce qui n'est aux yeux du Conseil d'Etat pas acceptable, raison pour laquelle on dit non. Il y a d'autres éléments pour dire non, mais j'espère que vous comprenez bien qu'on a fait des bénéfices – 2015, 2016, 2017, mais en 2013 et 2014, on était à zéro. Donc, c'est la raison principale pour laquelle nous disons non, indépendamment de l'aspect légal. L'aspect légal, comme l'a dit le député Brodard, on pourrait le faire l'année prochaine, mais on ne peut pas, parce qu'il faut assurer l'avenir.

Je ne vais pas m'attarder sur la motion Dafflon/Sudan, étant donné que M. le Député Dafflon a annoncé qu'il allait la retirer. Merci, Monsieur le Député.

J'en viens au mandat Defferard et alii. Ce mandat demande d'annuler le gel de l'adaptation des déductions pour primes d'assurance-maladie et de faire correspondre la déduction accordée aux primes moyennes cantonales de l'assurance de base des soins dès la période 2017. J'aimerais juste rappeler pour information que les primes déductibles sont de 4380 frs pour les adultes, de 4040 frs pour les jeunes à charge et de 1040 frs pour les enfants. Evidemment, en 2013, on a fait des mesures structurelles; le gel est soutenable, étant donné qu'en comparaison intercantonale, nous accordons des déductions élevées pour les primes d'assurance. En 2017, malgré le gel qui date de 2013, la déduction accordée par notre canton reste généreuse, puisque seuls les cantons de Genève et du Tessin accordent des déductions supérieures. Argument supplémentaire: la grande majorité des cantons accordent la déduction effective des primes avec un montant maximum déductible. Fribourg, selon notre système, accorde une déduction forfaitaire. Sur la base d'une comparaison intercantonale, il n'existe aucune urgence. Mais je

vous affirme, chiffres à l'appui, qu'il n'y a aucune catégorie qui ne peut pas déduire son assurance. Dans toutes les catégories d'assurances, la totalité peut être déduite. Chiffres à l'appui, j'ai eu l'occasion de donner ça à M<sup>me</sup> la Députée qui a déposé le mandat. Bien sûr, compte tenu du barème progressif, le dégel profitera davantage aux personnes aisées qu'aux personnes de condition modeste. Je reviendrai à la fin de mon intervention sur cet aspect.

Ensuite, la problématique de la motion Bapst/Rauber. Là, il y a deux aspects: un aspect que nous acceptons et un aspect que nous n'acceptons pas, soit celui concernant les immeubles. Le premier aspect: notre impôt sur la fortune est élevé en comparaison intercantonale. J'ai les chiffres à l'appui et le document a été donné à tous les groupes présents dans ce Grand Conseil; tout le monde sait qu'on est les plus chers de Suisse, de 200 000 à 600 000 frs de fortune. Quand il y a des gens qu'on rencontre, qui veulent venir dans notre canton, eh bien ce n'est pas évident. J'en rencontre au minimum une par mois. Je ne vais pas vous dire le petit nombre de personnes et leur âge qui paient l'impôt sur la fortune, c'est effarant. Je peux vous dire qu'ils sont tous plus vieux que moi, pour la majorité, c'est vous dire. Donc, le Conseil d'Etat estime qu'il est nécessaire d'agir par le biais d'une baisse du barème d'impôts, qui bénéficie à tous les contribuables disposant d'une fortune. Cela a l'avantage d'améliorer les conditions cadres du canton de manière visible au niveau intercantonal. On est vraiment au vingt-sixième rang. C'est assez impressionnant. La mesure est simple à comprendre, à mettre en œuvre et peut être modulée en fonction des possibilités financières des collectivités publiques ou du type de contribuable visé.

Et puis il y a le deuxième aspect, soit celui des entrepreneurs actionnaires qui doivent payer l'impôt sur la fortune sur les actions de leur société. Ces actions sont estimées selon la formule suivante: deux fois la valeur de rendement + une fois la valeur des fonds propres divisé par trois. La valeur de rendement est déterminée en capitalisant les profits au taux de l'ordre de 7%. Lorsque les sociétés sont profitables, il en découle une valeur de rendement élevée. Par exemple, une société qui fait des bénéfices annuels de 100 000 frs et une valeur de rendement de 1,4 million – 100 000 sur sept –, si l'actionnaire laisse des bénéfices dans la société parce qu'elle doit investir, la valeur des fonds propres augmente aussi. Il en résulte alors une valeur d'entreprise élevée et l'entrepreneur doit payer l'impôt sur la fortune sur le goodwill qui est dans la société, mais qui n'est pas encore réalisé. C'est ça, la problématique. Ce système n'est pas encourageant pour l'entrepreneur actionnaire. Et là, permettez-moi d'insister. Quand je parle de l'entrepreneur actionnaire, il ne s'agit pas de nos multinationales, il s'agit du tissu économique de notre canton. C'est important. Il y en a dans tous les districts. C'est ce qui est la base de notre société: le tissu économique. Là, je crois qu'il faut vraiment le prendre en compte. Je comprends bien le fait de baisser l'impôt sur la fortune, mais rappelez-vous que ce sont les PME qui créent l'emploi.

Et pour répondre à une argumentation qui a été faite tout à l'heure par M. le Député Savoy, ce dernier a raison et c'est pourquoi on a mis à la fin de la réponse qu'on mettra en œuvre en fonction du Projet fiscal. Nous, le Conseil d'Etat, voulions donner des réponses, voir ce que ça donne et ensuite voir l'articulation qu'on peut faire avec ces différents instruments parlementaires, avec le Projet fiscal.

La dernière stratégie de nos réponses – le député Brodard, président de la CFG, a dit bien connaître la stratégie du Directeur des finances –, je vous la donne, mais vous l'avez comprise: je ne peux pas venir devant vous en disant oui à toutes les baisses fiscales et on donne tout aux riches et rien aux pauvres. Ce n'est pas défendable. Avec l'impôt sur la fortune, on touche une catégorie de contribuables. Ce geste, on doit le faire pour les raisons évoquées, mais je ne peux pas en même temps dire oui au mandat qui favorise aussi, avec la progression, les hauts revenus. C'est la raison pour laquelle, dans la stratégie du Conseil d'Etat, nous sommes venus avec la proposition de mettre 5 à 7 millions aussi dans le cadre du Projet fiscal. C'est ça, la stratégie du Conseil d'Etat.

- > Au vote, la prise en considération de la motion 2017-GC-107 Ruedi Schläfli/Emanuel Waeber est refusée par 41 voix contre 39. Il y a 3 abstentions.
- > Cet objet est ainsi liquidé.

#### *Ont voté oui:*

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 39.*

#### *Ont voté non:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Girard Raoul (GR,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP),

Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP). *Total: 41.*

#### *Se sont abstenus:*

Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP). *Total: 3.*

### **Mandat 2017-GC-94 Francine Defferrard/ Hubert Dafflon/Bertrand Morel/Madeleine Hayoz/Romain Collaud/Sylvia Baiutti/ Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André Schneuwly/Bruno Marmier Dégel des déductions fiscales forfaitaires pour primes d'assurance-maladie**

#### **Prise en considération**

**Defferrard Francine** (PDC/CVP, SC). Je m'exprime à titre personnel comme l'une des auteurs du mandat.

Le 11 novembre 2013, le Conseil d'Etat décidait par ordonnance de geler dès la période fiscale 2014 le montant des déductions forfaitaires pour primes d'assurance-maladie en reprenant celles de 2013, à savoir 4380 frs pour un contribuable, 8760 frs pour des époux, 4040 frs pour un jeune adulte en formation à charge et 1040 frs pour un enfant à charge jusqu'à 18 ans révolus.

Le gel des déductions forfaitaires a eu pour conséquence une augmentation dès 2014 de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le mandat qui vous est soumis aujourd'hui vise à annuler cette augmentation d'impôt sur le revenu décidé unilatéralement par le Conseil d'Etat.

Le texte de la loi – et là, je me réfère à l'art. 34 al. 1, let. g de la loi sur l'impôt cantonal direct (LICD) – actuellement en vigueur dit que le Conseil d'Etat arrête pour chaque période fiscale le montant maximal déductible au titre des primes de base pour l'assurance-maladie et accident. Traditionnellement, la déduction maximale accordée correspond aux primes moyennes cantonales de l'assurance de base des soins, arrondie à la dizaine supérieure. Ainsi, le montant des déductions forfaitaires évolue en fonction des montants des primes d'assurance.

Si en 2013, le Conseil d'Etat avait voulu faire une mesure pérenne du gel des déductions forfaitaires, il aurait dû modifier la LICD et proposer une modification au Grand Conseil. Or, il ne l'a pas fait.

Le montant des déductions forfaitaires accordé par le canton de Fribourg fait partie de la fourchette supérieure au niveau national des déductions accordées. Cela n'est pas contestable. Cet élément de la taxation fiscale ne saurait cependant être sorti de son contexte général.

En 2017, la déduction forfaitaire pour une personne adulte est de 4380 frs pour Fribourg, 6423 frs pour Genève et 5200 frs pour le Tessin. Si l'on s'en tient à l'Annuaire statistique du canton de Fribourg 2018 (p. 395), la moitié environ des contribuables fribourgeois perçoit un revenu imposable égal ou inférieur à 44 000 frs. Pour un revenu imposable de cet ordre selon le simulateur fiscal proposé par la Confédération, l'impôt cantonal à payer par des époux retraités ou un couple avec deux enfants est de 1000 frs à Genève, 1050 frs au Tessin et 2150 frs à Fribourg.

L'impôt cantonal à payer dans le canton de Fribourg dans la situation médiane que je viens d'évoquer est près du double de celui à payer dans les cantons de Genève et du Tessin. L'amplitude des déductions forfaitaires n'a pas le même effet dans tous les cantons. Au niveau des barèmes d'impôts sur le revenu des personnes physiques, le canton de Fribourg est en queue de peloton.

Dans sa réponse au mandat du 5 février 2018, le Conseil d'Etat envisage par hypothèse de travail la prime d'assurance-maladie la moins chère et évoque celle avec le modèle du médecin de famille, avec une franchise de 2500 frs et des primes de 2240 frs par an. Ces indications ne sont pas représentatives du tout.

En 2017, la prime d'assurance-maladie (y compris l'assurance-accidents) pour un adulte fribourgeois était bel et bien de 422 frs par mois, soit 5064 frs par an. Ce chiffre ressort du site internet de l'Etat de Fribourg, rubrique «Actualités du 26 septembre 2016», intitulée «Hausse excessive des primes d'assurance maladie».

Dans le cadre du gel des déductions forfaitaires et donc de l'augmentation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le message concernant le programme de mesures structurelles et d'économies du 3 septembre 2013 estimait les recettes fiscales supplémentaires à concurrence de 4,5 millions sur 3 ans pour les années 2014–2016, soit 1,5 million par an pour l'Etat.

Dans le cadre du présent mandat et de l'annulation du gel des déductions forfaitaires, le Conseil d'Etat estime l'incidence à une perte fiscale de 22 millions pour l'année 2018.

Nous ne disposons pas des détails de ces estimations. Pour moi, l'estimation annuelle entre les années 2014, 2015 et 2016 d'une part, et celle pour l'année 2018 d'autre part, n'est pas cohérente.

Le dégel des déductions forfaitaires bénéficiera à plus de 85% des 169 000 personnes physiques contribuables de notre canton.

Le printemps est de retour. Le temps du dégel est venu.

Je vous invite à soutenir le mandat.

**Schoenenweid André** (PDC/CVP, FV). Je m'exprime au nom du groupe démocrate-chrétien.

Le programme des mesures structurelles et d'économies 2013–2016 a été soutenu par le groupe démocrate-chrétien face au déficit annoncé annuellement. Le rétablissement des finances cantonales a permis déjà et à plusieurs reprises de desserrer et d'assouplir la pression sur ces mesures structurelles. Nous sommes toujours très sensibles aux situations souvent difficiles en regard des lourdes dépenses pour les familles et les retraités, quand il s'agit du paiement des primes des caisses maladie. Au sein du groupe, une bonne majorité demande d'annuler le gel des déductions des primes des caisses maladie. Cette prise de position a été rendue clairement plus difficile en raison des fortes différences entre les chiffres mentionnés tant dans le message 2013, évoquant les économies possibles, que ceux plus ou moins annoncés dans le message du 5 février 2018. Néanmoins, la majorité du groupe va privilégier l'objectif du mandat, c'est-à-dire alléger la charge fiscale des familles et des retraités souffrant en particulier dans le paiement de ces primes de caisses maladie en constante augmentation. Les familles, sans leur donner des adjectifs souvent erronés, méritent toute notre attention. Le montant supplémentaire de 5 à 7 millions peut être salué dans l'augmentation future des subventions LAMal, tout en étant lié, d'après le message, au Projet fiscal 2017 tant attendu, mais certainement mis en vigueur pas avant 2020, voire 2021.

Pendant ces années d'attente, la majorité du groupe démocrate-chrétien veut ce dégel et le veut maintenant. Elle veut soutenir les familles qui souffrent et la majorité accepte dès lors le mandat qui vous est proposé de déductions fiscales sur les primes des caisses maladie et vous prie d'en faire de même.

**Schneuwly André** (VCG/MLG, SE). Wie bereits unsere Fraktionspräsidentin gesagt hat, danken wir dem Staatsrat für die Antwort.

Die Antwort des Staatsrates bezüglich der Wiedezulassung der Erhöhung der Pauschalabzüge präzisiert, dass er kein Giesskannenprinzip will und nur Haushalte entlastet und Personen unterstützt, die darauf Anspruch haben.

Er will das mit einem Betrag von 5–7 Millionen Franken machen und zwar erst ab dem Jahre 2020. Das ergibt aus der Sicht der Fraktion Mitte Links Grün zwei Probleme: Er will dies erst im Jahre 2020 machen – bis dahin sind immerhin noch zwei Jahre – und er will dann beurteilen, wie die finanzielle Lage des Kantons aussieht. Dies scheint uns problematisch. Wir denken, die Wiedezulassung des Pauschalabzugs sollte spätestens ab 2018 wieder möglich sein. Für Haushalte mit kleinem Einkommen ist dies dringend notwendig.

Aus diesen Gründen empfiehlt die Fraktion Mitte Links Grün, das Mandat anzunehmen.

**Godel Georges, Directeur des finances.** J'ai bien entendu les différentes interventions, en particulier celle de M<sup>me</sup> la Députée Defferrard. J'ai eu l'occasion de vous transmettre les chiffres qui sont clairs, puisque les bases de calcul de l'époque étaient basées sur une variation des primes d'assurance-maladie de 1,6%. Vous connaissez la suite, puisque vous avez le tableau 2014: 2,1, 3,8, 3,9, 5,2 et 3,7%. Cela signifie que cela fait 20,1%, ce qui nous amène au chiffre de plus de 20 millions d'effets sur la fiscalité cantonale et il faut bien sûr prendre en compte aussi la fiscalité communale, puisqu'il y a les effets sur les communes à raison de 75%.

Vous avez cité la loi et vous avez raison de la citer. Mais il y a une ordonnance, donc tant que l'ordonnance n'est pas modifiée ou abrogée, elle continue de s'appliquer et les montants forfaitaires déductibles ne changent pas. Si le Conseil d'Etat n'a pas voulu changer la loi, il est bien conscient qu'un jour, avec l'augmentation, il faudra peut-être agir.

Aujourd'hui, je voulais démontrer que dans toutes les catégories, chaque contribuable peut déduire la totalité, si on prend par exemple les catégories familles que vous avez citées. Il n'y a pas d'ambiguïté là-dessus, tout le monde trouve la solution pour déduire les primes d'assurance-maladie, en dehors de l'assurance-accidents, et là cela fonctionne. Aujourd'hui, vous l'avez dit, on est dans la catégorie parmi les plus élevées, à part Genève et le Tessin. Continuons encore comme cela quelques années et après on verra si cela a malheureusement continué d'augmenter. Le Conseil d'Etat a toujours la loi; il y aura simplement à abroger l'ordonnance pour faire une geste pour ces familles quand le besoin s'en fera sentir.

- > La majorité qualifiée est requise.
- > Au vote, la prise en considération de ce mandat est refusée par 55 voix contre 38. Il y a 7 abstentions.
- > Cet objet est ainsi liquidé.

*Ont voté oui:*

Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/

CVP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP). *Total: 38.*

*Ont voté non:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 55.*

*Se sont abstenus:*

Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Dou-taz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP). *Total: 7.*

—

## **Motion 2017-GC-96 Markus Bapst/ Thomas Rauber Diminution de l'impôt sur la fortune au niveau de la moyenne suisse**

### **Prise en considération**

**Rauber Thomas** (PDC/CVP, SE). Meine Interessenbindungen: Ich bin KMU-Unternehmer und Präsident des Gewerbeverbands Sense.

Im Kanton Freiburg werden die Vermögen sehr hoch besteuert. Die Vermögensbelastung trifft insbesondere KMU-Unternehmer, die ihr privates Vermögen in ihrem eigenen Unternehmen investiert haben. Durch eine teilweise Entlastung bei der Vermögenssteuer kann diesen KMU-Unternehmen direkt unter die Arme gegriffen werden.

Ich danke dem Staatsrat für die Unterstützung unserer Motion und bestätige, dass wir Co-Motionäre mit der Aufteilung, mit dem fractionnement, einverstanden.

Merci, Monsieur le Conseiller d'Etat Godel, pour le fort soutien en faveur des entrepreneurs PME fribourgeois et pour vos explications.

Unsere Motion ist eine direkte Wirtschaftsförderung, die ohne Umschweife über Studien etc. sofort Mittel frei macht, um neue Investitionen und Arbeitsplätze für unsere lokale Wirtschaft zu generieren. Die sehr hohe Vermögenssteuer im Kanton Freiburg zwingt viele Unternehmer, jährlich umfangreiche Dividenden-Ausschüttungen vorzunehmen, um die Vermögenssteuer zu finanzieren. Der kalkulierte Steuerwert der KMU-Aktien ist hoch und ein nicht realisierter Wert. Herr Staatsrat Godel hat dies bereits in der Eintretensdebatte detailliert erklärt. Diese Investitionen werfen keine direkte Rendite ab, aber die hohe Vermögenssteuer muss jährlich bezahlt werden. Wenn dann eine Dividende ausgeschüttet werden muss, um die Steuer zu finanzieren, fehlt dieses Geld für die notwendigen Investitionen im Betrieb.

Weiter hat der Kanton Freiburg ein Interesse daran, wohlhabende Personen im Kanton zu halten. Eine Senkung der Vermögenssteuer hilft natürlich, solche Steuerkapitel im günstigen Umfeld zu pflegen. Es muss bedacht werden, dass diese Personen neben Vermögenssteuern natürlich auch Einkommenssteuern bezahlen.

Liebe Kolleginnen und Kollegen der Sozialdemokratischen Fraktion: Sie vergessen scheinbar, dass die Vermögen bereits einmal als Einkommen versteuert worden sind. Unsere Motion ist eine Motion zur Unterstützung der Unternehmer, des Gewerbes, unserer KMU. Sie ist ausgewogen. Sie sichert Arbeitsplätze und ist finanziell tragbar.

Ich lade alle Grossräte, insbesondere auch die Kollegen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei ein, hier die KMU und die Gewerbler unseres Kantons zu unterstützen.

**Bapst Markus** (PDC/CVP, SE). Zu meinen Interessenbindungen: Ich bin Aktionär in der eigenen Firma und Steuerzahler in diesem Kanton und bezahle auch Vermögenssteuern.

Ich möchte hier nicht auf die Argumente zurückkommen, die im Bereiche des Unternehmertums bereits angeführt worden sind, sondern lieber noch ein anderes, ein neues Argument, das noch nicht erwähnt worden ist, anführen: Die Vermögenssteuerbelastung ist gegenüber der Einkommenssteuerbelastung in diesem Kanton unverhältnismässig. Ich gebe Ihnen ein Beispiel: Ein verheiratetes Paar ohne Kinder entrichtet für 100 000 Franken steuerbares Einkommen im günstigsten Kanton, Zug, 3008 Franken Einkommenssteuern. Im Kanton Freiburg, übrigens auf dem 18. Rang, bezahlt das gleiche Paar 9977 Franken, also etwa dreimal mehr als in Zug. Für 100 000 Franken Vermögen bezahlt das gleiche Paar aber in Freiburg rund sechsmal mehr Vermögenssteuern als im günstigsten Kanton, Nidwalden, nämlich 6451 Franken Vermögenssteuern gegenüber 1270 Franken im günstigsten Kanton. Die relative Belastung durch die Vermögenssteuer

ist demnach doppelt so gross wie bei der Einkommenssteuer. Dies ist in meinen Augen nicht gerechtfertigt und muss korrigiert werden.

Die Anpassung der Vermögenssteuer ist ein einfaches Wirtschaftsförderungsinstrument, welches für einmal den eigenen Unternehmen zu Gute kommt und ohne hochtrabende Theorien schnell umgesetzt werden kann. Ich bin überzeugt, dass der Staat durch die Massnahme schnell profitieren wird. Die Entlastung wird zu mehr Investitionen und gesicherten Arbeitsplätzen führen, die Abwanderung vermögiger Personen bremsen. So bleiben dem Staat Steuererträge erhalten und es werden neue Steuern indirekt durch zusätzliche Wertschöpfung wieder zufließen.

Viele Mittelständler haben etwas Vermögen, welches sie zur Überbrückung schlechter Zeiten, aber auch für ihre Pension, zur Seite gelegt haben. Sie werden heute für ihr vorbildliches Verhalten mit Steuern geschöpft, das heisst bestraft. Geben wir gerade diesen Leuten, welche den Staat heute durch ihre tägliche Arbeit und ihr vorbildliches Verhalten tragen, etwas zurück, und stimmen der Motion zu.

**Brodard Claude** (PLR/FDP, SC). Je me permets de reprendre la parole et je cite tout de suite mon lien d'intérêts particulier avec cette motion: je suis propriétaire des actions de ma fiduciaire. Je suis en train de les racheter et c'est vrai que la problématique de la valeur fiscale de mes actions est réellement une problématique, puisqu'aujourd'hui je suis imposé plus fortement que le prix de mes actions. En capitalisant les rendements, on arrive à des valeurs qui sont trop élevées. Les arguments qui viennent d'être donnés par les motionnaires sont justes et je crois qu'on doit les retenir.

Je voulais aussi revenir sur la position du Conseil d'Etat. Pour moi, cette position est correcte. On soutient non seulement l'entrepreneur qui a ses propres actions, qui travaille dans sa propre entreprise, qui a pris le risque d'entreprise, qui forme des apprentis, qui engage des gens et participe à l'activité économique. Je voulais simplement maintenant m'adresser au groupe de l'Union démocratique du centre, parce que j'ai entendu M. Emanuel Waeber dire: «Si notre motion est refusée, on va s'opposer à tout.» Je crois qu'on doit prendre un petit peu de hauteur, Mesdames et Messieurs, puisqu'en finalité, s'agissant de votre motion, vous vouliez aussi agir sur la charge fiscale de l'impôt sur la fortune. Avec la motion qui est proposée par les députés PDC, c'est même meilleur, puisqu'on agit sur les barèmes; c'est donc une mesure qui est pérenne dans le temps, contrairement à l'adaptation du coefficient cantonal qui pourrait être revu d'année en année. De ce point de vue-là, je pense que vous, Mesdames et Messieurs les Députés UDC, vous devriez accepter cette motion, d'autant plus que l'effort financier consenti par le Conseil d'Etat est de 30 millions, soit supérieur à ce que vous avez proposé. Donc, de la responsabilité et acceptons cette motion avec le plafonnement.

**Boschung Bruno** (*PDC/CVP, SE*). Alle Steuervorlagen wurden heute Morgen entweder abgelehnt oder zurückgezogen. Wir sind nun eingeladen, zu dieser letzten verbleibenden Motion Stellung zu nehmen und darüber zu entscheiden, ob aus der ganzen Steuerdebatte für die Bevölkerung unseres Kantons doch noch etwas Positives übrig bleibt.

Persönlich, aber auch im Namen der Christlichdemokratischen Fraktion, welche die vorliegende Motion Bapst/Rauber einstimmig unterstützt, hoffe ich sehr, dass wir dies noch schaffen werden. Es wäre sehr bedauerlich, wenn wir nach dieser Debatte am Schluss sagen müssten: Ausser Spesen nichts gewesen. Ich möchte hier – und da blase ich ins gleiche Horn wie Kollege Brodard – an die Kolleginnen und Kollegen der SVP-Fraktion appellieren und sie dazu aufrufen, in dieser letzten Vorlage Gnade vor Recht walten zu lassen und davor abzusehen, diese Motion abzulehnen – einzig aus der Frustration über die gescheiterte Motion Schläfli/Waeber. Das wäre schade und wohl in weiten Kreisen der Bevölkerung, vor allem auch bei den vielen KMU, nicht nachvollziehbar.

Im Bereich der Vermögenssteuer – wir haben es gehört – stehen wir im interkantonalen Vergleich sehr schlecht da. Dies präzisiert auch der Staatsrat in seiner Antwort auf die Motion und er erklärt sich in der Folge bereit, diese Motion anzunehmen. Es braucht dringend eine Korrektur. Es kann nicht sein, dass wir für potentielle private Neuzuzüger derart unattraktiv sind, dass sie den Kanton Freiburg als Wohnsitz meiden. Schlimmer ist aber noch – das wurde noch nicht erwähnt –, wenn Steuerzahler den Kanton Freiburg verlassen, weil sie diese horrenden Steuerlast im Bereich des Vermögens nicht mehr tragen wollen. Dort verlieren wir auf zwei Seiten: nicht nur die Vermögenssteuer, nein, wir verlieren auch die Einkommenssteuer dieser Leute. Es geht ja nicht nur um Leute mit sehr grossem Vermögen. Wir stehen bereits bei Nettovermögen zwischen 200 000–600 000 Franken im interkantonalen Vergleich sehr schlecht da. Die Senkung der Vermögenssteuer betrifft also auch ganz klar den Mittelstand und nicht nur die Superreichen in unserem Kanton.

Wir haben es gehört: Die Motion hat auch zum Ziel, die Unternehmen in unserem Kanton zu entlasten. KMU, welche auf Dividendenbezüge verzichten, um die Innovationsfähigkeit ihrer Betriebe zu erhalten, werden gestraft. Sie werden zum Teil mit so hohen Vermögenssteuern auf das Unternehmen belastet, dass sie entgegen ihrem Willen gezwungen sind, Dividenden auszuschütten, um die horrenden Vermögenssteuern zu bezahlen. Sie entnehmen den Betrieben Substanz, welche in der Folge für Investitionen fehlt. Die Wirtschaftsleistung dieser Firmen wird reduziert, was im schlimmsten Fall zum Abbau von Arbeitsplätzen führen kann. Die vorgesehene Senkung der Vermögenssteuer – und ich betone, dass es eine bleibende Veränderung ist, also etwas Nachhaltiges – betrifft also auch die KMU mit allen den daran gebundenen Arbeitsplätzen.

Im Namen der Christlichdemokratischen Fraktion möchte ich alle dazu auffordern, dieser Motion zuzustimmen – für den Mittelstand und für unsere KMU.

**Waeber Emanuel** (*UDC/SVP, SE*). C'est rare que notre groupe reçoive si vivement des recommandations de la part du groupe libéral-radical et du groupe démocrate-chrétien. Je vous remercie pour votre encouragement à soutenir cette motion. Mais j'aimerais quand même rappeler ceci à M. le Député Bruno Boschung: So einfach est es nicht, den heissen Apfel herüberzuwerfen.

En analysant le résultat des votations à notre motion, je pense que la responsabilité n'est pas auprès du groupe de l'Union démocratique du centre, mais plutôt à l'extérieur.

Je vous rappelle que notre objectif était de redonner aux contribuables fribourgeois le résultat de ces dix dernières années – je ne reviens pas sur les arguments –, soit non seulement travailler sur la fortune, mais également sur le revenu. Parce que, concernant la fortune, je comprends les arguments. Et il y a aussi certains députés qui vont soutenir cette motion. Je comprends les arguments surtout pour les PME. Mais on parle ici de la fortune, mais cette fortune, on l'a vu dans la réponse du Conseil d'Etat, ce n'est pas la grande partie de la population fribourgeoise et c'est pour cette raison que nous avons également travaillé sur le revenu des personnes physiques. C'est la raison pour laquelle nous restons sur notre position et que pour la grande majorité, nous n'allons pas soutenir cette motion.

**Mauron Pierre** (*PS/SP, GR*). Cela fait plaisir finalement de voir que cette belle unité de la droite et de ses alliances avec le groupe de l'Union démocratique du centre semble être une unité de façade.

Ce qui caractérise normalement un grand argentier comme un agriculteur, c'est la prudence. Et la prudence impose de ne pas dépenser de l'argent qu'on n'a pas. A l'heure actuelle, le PF 17 est en cours et on n'a aucun pronostic fiable. Mais pire encore, M. le Ministre des finances nous disait tout à l'heure que le Conseil d'Etat avait décidé d'annuler ou de retirer certaines motions non appliquées, votées en 2009, 2010 ou 2011. Lorsque le Grand Conseil prend la décision d'accepter une motion, il appartient à mon avis, sans être un grand juriste, au Grand Conseil de retirer lui-même cette motion. Le Conseil d'Etat ne peut pas aller contre une décision du Grand Conseil. Donc, d'une part je ne comprends pas pourquoi ces motions ont été déposées, alors qu'il suffit peut-être, à ceux qui veulent des baisses d'impôts, de demander au Conseil d'Etat d'activer les motions qui ont d'ores et déjà été votées ou respectivement de comprendre pourquoi elles n'ont pas été appliquées, cela quand vous avez vu les déficits abyssaux qui ont été créés avec 150 millions d'insuffisance dans les comptes de fonctionnement de l'Etat durant les mesures structurelles. A l'heure actuelle, tant qu'il n'y a pas de cer-

titude concernant ces retraits de motions que le Parlement devra voter, il est exclu d'opérer de nouvelles baisses, que ce soit sur la fortune ou sur le revenu. En fait, par cette motion, vous avez des députés qui demandent au Grand Conseil d'accepter dans une moindre mesure ce qui avait déjà été accepté il y a six ou sept ans. On ne peut pas fonctionner comme ceci; il y a un respect des institutions et à partir de là, dès qu'on est dans une incertitude pour l'application de ces motions, une incertitude pour le PF 17 et une incertitude simplement pour les finances cantonales, on se doit de rejeter cette motion. Cela paraît relativement clair et le Conseil d'Etat a toute la latitude pour trouver des solutions, pour les uns et les autres, qui puissent bien fonctionner.

**Dafflon Hubert** (PDC/CVP, SC). Je m'adresse d'abord à la droite en vous disant qu'on a une chance unique de corriger le tir et tout particulièrement au groupe de l'Union démocratique du centre. Je pense qu'il est hautement responsable et important de dire oui à la motion Bapst/Rauber. Pourquoi? Cette motion a le bon sens de soutenir les indépendants, les chefs d'entreprise qui investissent dans leur propre société, qui créent de l'emploi, qui permettent d'aller de l'avant, de faire avancer ce canton. Ce n'est pas une motion PDC ou UDC ou quoi, c'est une motion qui va dans le sens du bien-être de ce canton, du bien-être de la classe des gens qui créent l'emploi. Il est important à ce moment-là de prendre ses responsabilités et pas seulement de calculer pourquoi le PDC a dit plus ou moins oui, plus ou moins non à votre motion, mais d'assumer cette chose-là. Il y a aussi un principe général. Normalement, on paie des impôts sur le bénéfice généré par une fortune, c'est le principe de base. Or, aujourd'hui, avec les taux de rendement bancaires, vous payez plus d'impôts que le rendement de votre fortune. C'est-à-dire que si vous laissez votre fortune aller comme ça vingt ou trente ans, vous n'avez plus rien à la fin. Ceci est un argument, à mon avis, extrêmement important, qu'on doit soutenir.

Concernant la gauche, bien sûr qu'il y a des choses qui n'ont pas été faites idéalement, je l'ai relevé tout à l'heure et justement M. Godel l'a dit; il y a des choses qu'on aurait dû peut-être mieux communiquer, mieux faire. Au centre, nous sommes de l'avis qu'il faut trouver un juste milieu une fois de plus, c'est-à-dire qu'il y a des parties qu'on va discuter dans le cadre du Projet fiscal, à mon avis, qui iront aussi dans l'intérêt des plus faibles de ce canton. Mais aujourd'hui, il s'agit de corriger l'aspect de l'impôt sur la fortune des gens qui créent des entreprises, des gens qui ont épargné, cela d'une façon correcte, dans une moyenne suisse et qui semble tout à fait jouable par rapport à la situation de ce canton.

Donc, j'en appelle à votre responsabilité de voter oui et si vous n'arrivez pas à voter oui, alors il faut s'abstenir, parce que c'est une excellente motion.

**Godel Georges, Directeur des finances.** Evidemment, pour le Ministre des finances, si la motion est refusée, c'est plus

simple pour moi. C'est une évidence, mais le Gouvernement doit avoir une vision, pas à court terme, mais à moyen et long terme. C'est la raison pour laquelle, nous avons dit oui à cette motion; les arguments, je ne vais pas tous les répéter, mais je dis simplement ceci: rappelez-vous, Mesdames et Messieurs les Députés, on parle de multinationales, on parle du tissu économique de notre canton, c'est cela qui est important, c'est le tissu, ce sont ces entreprises qui font des bénéfices, qui créent de l'emploi, ce sont ces entreprises aussi à qui on s'adresse tous les jours quand on veut organiser une manifestation. On est tout content d'avoir des entreprises, tissu économique, qui nous aident à organiser ces manifestations. Pensez-y. Ce sont des éléments importants.

Bien sûr, je ne vais pas revenir sur tous les chiffres et ne peux que confirmer les chiffres qu'a développés le député Markus Bapst. D'ailleurs, j'ai dit à plusieurs députés que je pouvais montrer les chiffres où on se situe. Il suffit de s'adresser à moi. Mais ce qu'il me paraît important aujourd'hui, c'est que chacun doit prendre ses responsabilités et j'en appelle à mon ami Emanuel Waeber, avec qui j'ai eu l'occasion de parler hier matin à 6h30 et qui me disait: «Godel, il a raison avec sa stratégie» – c'est ce que tu m'as dit - «mais nous, on fait de la politique.» M. le Député, vous m'avez dit aussi: «On n'est pas content.» Je vous comprends, parce que vous m'avez dit que l'idée de la baisse de l'impôt sur la fortune venait de vous. Je vais vous dire: si c'est vous qui avez eu l'idée en premier, chapeau bas. Je ferai en sorte que la presse relève que c'est vous qui en avez la paternité. Vous savez, en politique, c'est comme au foot, on ne voit pas bien qui marque les buts, pourvu qu'ils soient marqués. J'espère qu'avec cette argumentation, chers amis du groupe de l'Union démocratique du centre, vous allez la soutenir.

J'en viens aux arguments développés par mon ami Mauron qui a parlé d'un Ministre des finances qui doit être prudent. Le Conseil d'Etat est prudent, car tout d'abord on propose le fractionnement de cette motion, on propose le rejet en ce qui concerne les correctifs spécifiques aux propriétaires d'immeubles. Il y a déjà eu des motions où le Gouvernement avait gagné à quelques voix près. On maintient le cap. On vous enjoint de continuer. Et pour l'autre partie sur la fortune, on accepte dans la mesure où sa mise en œuvre se limite à un allègement du taux d'imposition appliqué aux titres non cotés, à la réduction du barème d'impôts sur la fortune et que le coût de ces mesures soient plafonnés de l'ordre de 25 à 30 millions. Par ailleurs, écoutez-bien, ça, c'est la prudence. Le Conseil d'Etat examinera la nécessité d'échelonner la mise en œuvre de la motion en tenant compte des conséquences financières d'autres projets, particulièrement du Projet fiscal 2017. Je crois, M. le Député Mauron, que je vous ai démontré que ma prudence légendaire est toujours de mise. Bien sûr, ça va aussi dans le sens, je vous ai dit dans le débat d'entrée en matière, c'est notre stratégie de faire quelque chose pour cet élément de fortune, mais de faire quelque chose aussi pour

les gens qui sont peu aisés; ça veut dire une aide de 5 à 7 millions aussi dans le cadre du Projet fiscal qui devrait être mis en vigueur, nous l'espérons, en 2020. Je crois qu'avec ces éléments, le Gouvernement démontre qu'il assure la prudence, mais qu'il voit ou, en tout cas, qu'il prépare l'avenir qui est nécessaire pour l'économie de ce canton.

**Le Président.** Ich gebe das Wort noch einmal Herrn Grossrat Emanuel Waeber, um sicherzustellen, ob das Telefonat wirklich um 6:30 Uhr geführt wurde.

**Waeber Emanuel (UDC/SVP, SE).** Je suis obligé, M. le Directeur. Effectivement, c'était à 6 h 40 et c'est juste, j'ai confirmé que la stratégie est bonne, mais c'est la moitié du chemin. Il faut aussi faire la deuxième moitié du chemin; c'est le revenu. C'est la raison pour laquelle on s'est téléphoné.

> Au vote, le fractionnement de la motion est accepté par 57 voix contre 41. Il y a 4 abstentions.

*Ont voté pour le fractionnement:*

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP). *Total: 57.*

*Ont voté contre le fractionnement:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonny David (SC,PS/SP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Coting Violaine (BR,PS/SP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Herren-Rutsch Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Jöhner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Péclard Cédric

(BR,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 41.*

*Se sont abstenus:*

Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP). *Total: 4.*

> Au vote, la prise en considération de la fraction «rejet en ce qui concerne des correctifs spécifiques aux propriétaires d'immeubles» est acceptée par 48 voix contre 45. Il y a 9 abstentions.

*Ont voté oui:*

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP). *Total: 48.*

*Ont voté non:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Coting Violaine (BR,PS/SP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Girard Raoul (GR,PS/SP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP),

Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP).  
*Total: 45.*

*Se sont abstenus:*

Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP). *Total: 9.*

- > Au vote, la prise en considération de la fraction «mise en œuvre de la motion se limitant à l'allègement du taux d'imposition appliqué aux titres non cotés et à la réduction du barème de l'impôt sur la fortune et plafonnement du coût de ces mesures à un montant de l'ordre de 25 à 30 millions de francs» est acceptée par 51 voix contre 39. Il y a 12 abstentions.
- > Cet objet (fraction «mise en œuvre de la motion limitée à l'allègement du taux d'imposition [...]») est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

*Ont voté oui:*

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP). *Total: 51.*

*Ont voté non:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Ganoz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Girard Raoul (GR,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal

(GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 39.*

*Se sont abstenus:*

Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP). *Total: 12.*

—

## Rapport 2018-DFIN-7 Elaboration d'une stratégie cantonale en matière de libre accès aux données publiques (stratégie Open Data) (Postulat 2017-GC-141 Johanna Gapany/ Bruno Marmier)<sup>1</sup>

### Discussion

**Marmier Bruno** (VCG/MLG, SC). Je n'ai pas de lien d'intérêts avec cet objet.

Au nom des postulants, M<sup>me</sup> Johanna Gapany et moi-même, je remercie le Conseil d'Etat pour la proposition de suite directe au postulat et l'élaboration du rapport dont nous prenons connaissance aujourd'hui.

Nous prenons acte avec plaisir que la base légale nécessaire à la publication des données existe et qu'il n'y a pas besoin de modifier notre législation. Nous sommes également satisfaits de constater que le Conseil d'Etat partage notre point de vue selon lequel la publication de données publiques constitue un vecteur d'innovation.

Nous avons pris connaissance de la procédure de publication énumérée dans le rapport, qui prévoit plusieurs étapes pour le traitement des données: identifier et sélectionner des données, déterminer les conditions de publication, publier et encourager l'utilisation. Nous partageons dans les grandes lignes ces principes. Cependant, il est important de ne pas augmenter la charge administrative pour des données dont la publication ne ferait aucune discussion.

Un grand nombre de données sont déjà publiées, mais elles ne sont pas disponibles au format numérique. Elles devraient être rendues accessibles sous forme électronique et dans un format utilisable. Je prends un exemple: les comptes et budgets de l'Etat sont disponibles au format PDF, ce qui les rend inutilisables pour un traitement par des ordinateurs, même si ceux-ci sont bons. Il est pourtant très facile de les publier également sous la forme d'une feuille de calcul. Pour ce type

<sup>1</sup> Rapport pp. 678ss.

de document, la procédure énumérée est inutilement lourde. Le rapport précise que de nombreux jeux de données sont déjà disponibles sur le site de l'Etat. Il s'agit entre autre des géodonnées et des statistiques. Il est important que ces publications soient indiquées sur le référentiel *opendata.swiss*, mis à disposition par la Confédération, afin que les utilisateurs puissent facilement les retrouver. Afin de favoriser une mise en œuvre dynamique et ne pas générer une charge administrative disproportionnée, la publication de données ouvertes doit donc faire partie du quotidien des services de l'Etat, sans recourir à une procédure lourde. Seules les données plus sensibles doivent suivre la procédure indiquée. L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données pourrait par exemple donner son avis en cas de doute sur l'opportunité d'une publication. Il est aussi à notre sens nécessaire que les citoyens puissent s'adresser à l'autorité pour demander la publication d'un jeu de données dont ils s'estiment qu'il est d'intérêt public. Une page internet devrait être mise en place avec les informations de contact.

En conclusion, l'Open Government Data n'est pas seulement un projet ponctuel à mener dans le cadre de la mise en place de la cyberadministration; il s'agit d'une politique générale dans le traitement des données publiques à appliquer dans la gestion quotidienne.

Nous invitons donc le Conseil d'Etat à une formalisation et à une mise en œuvre rapide d'une politique de données ouvertes. Cela est possible sans modifier la feuille de route des prestations de cyberadministration. Sur ces considérations, je prends acte du rapport et remercie le Conseil d'Etat pour son élaboration.

**Piller Benoît** (PS/SP, SC). Le groupe socialiste a lu avec attention ce rapport concernant la stratégie de l'Open Data, qui concerne donc le libre accès aux données publiques. Libre accès aux données publiques est en soi un pléonasmе, puisque les données sont publiques, c'est normal qu'on puisse les lire et y accéder. Mais il reste encore à organiser et à structurer cet accès et c'est bien là que l'on a besoin d'une stratégie.

Permettez-moi de vous rappeler que Fribourg 4.0 fait partie des grands thèmes de la législature. Or, à la lecture du rapport, on remarque une grande frilosité à mettre en place ce 4.0. On parle de travail considérable, de défis majeurs, d'entreprises non triviales et on reconnaît aussi dans le rapport que le canton de Fribourg n'a pas de stratégie déclarée. Alors certes, des données sont disponibles et il y a eu un grand travail accompli. Je pense en particulier aux résultats des votations et des élections qui sont disponibles. Je pense aussi plus récemment au plan directeur cantonal qui est très bien mis à disposition du public. Si cette transformation digitale est en marche, pourquoi faut-il la faire dans son coin? Pourquoi ne pas profiter de la structure mise en place par la Confédération en 2014 déjà? Cela donnerait au canton une meilleure tribune, puisque l'Open Government Data n'a pas d'autres

butts que de rendre ces données plus visibles, plus accessibles, plus transparentes.

Vous dites dans le rapport que seul aujourd'hui un tiers des cantons est entré de ce portail fédéral. Certes, mais ce n'est pas une excuse pour Fribourg de rester encore et toujours en arrière. En n'offrant pas ce service aux citoyens, vous faites le jeu des grands groupes. Pour eux, ceux qui manipulent les données, c'est très simple d'extraire ce dont ils ont besoin de vos sites, mais pour le citoyen qui souhaite simplement se renseigner sur le fonctionnement de l'Etat, c'est quasiment mission impossible.

Le mouvement de la digitalisation est en marche, il faut le suivre. Nous ne pouvons alors qu'encourager l'Etat à élaborer une vraie stratégie de mise à disposition de toutes les données publiques.

Je vous remercie d'avance.

**Roth Pasquier Marie-France** (PDC/CVP, GR). Bientôt, le canton de Fribourg sera digital. Le Conseil d'Etat a clamé sa volonté de mener une révolution 4.0, comme nous pouvions le lire dans la Liberté du 8 novembre dernier au sujet du programme gouvernemental du Conseil d'Etat fribourgeois. On y lit que le Conseil d'Etat œuvre à la mise en place d'une cyberadministration devant garantir au citoyen un accès numérique au service public ainsi que de l'extension du vote électronique à toute la population.

Ce postulat demande au Conseil d'Etat d'élaborer et de présenter un rapport sur une stratégie cantonale en matière de libre accès aux données publiques, en s'appuyant sur la stratégie fédérale et son portail *opendata.swiss*. Ce libre accès aux données publiques, notamment en matière de statistiques, de géolocalisation et de transport, et leur exploitation ouvre de nombreuses possibilités d'innovation par la création de nouveaux produits et services. Le Conseil fédéral, comme bon nombre de pays, a reconnu ce potentiel et a adopté une stratégie en matière de libre accès aux données publiques en Suisse pour les années 2014–2018. Il invite les cantons, les communes et toutes organisations du secteur public à y coopérer. Plusieurs cantons publient leurs données sur ce portail. La Ville de Zurich alimente également le portail fédéral et a elle-même son propre portail Open Data depuis plusieurs années. Fribourg n'a pas encore de stratégie déclarée, mais le Conseil d'Etat reconnaît dans son rapport l'intérêt et le potentiel de l'Open Data, notamment en tant que vecteur d'innovation. Il examinera quels éléments de l'Open Data devraient être mis prioritairement en œuvre en fonction des ressources à disposition, qui semblent être déjà mobilisées sur d'autres projets. Il souligne par ailleurs que la loi sur le guichet de cyberadministration ose les fondements formels pour développer l'Open Data et que les services de l'administration cantonale publient déjà des données ouvertes sur le portail du canton

Le groupe démocrate-chrétien prend acte de ce rapport, mais se permet d'insister sur le fait que si le Conseil d'Etat entend réussir sa transformation digitale Fribourg 4.0, il va devoir se donner les moyens de ses ambitions et l'engagement de ressources humaines et financières sera indispensable à la mise en œuvre de cet objectif de législature. La notion de data au sens large et tout ce qui va avec – la protection des données, quelles données on doit diffuser – est au centre de la numérisation et doit être traitée et intégrée comme un élément de cette transformation digitale. S'appuyer sur le travail de la confédération, qui invite les cantons à coopérer, peut s'avérer très utile.

**Godel Georges, Directeur des finances.** Merci aux différentes interventions concernant ce rapport, mais permettez-moi de vous donner quelques explications, parce que souvent je pense qu'il faut repréciser les choses et je vous assure que le Gouvernement a l'intention d'aller rapidement de l'avant, mais sûrement.

Tout d'abord, il faut savoir que nous avons une administration en stylo, mais c'est vrai que les changements sont extrêmement rapides; et si l'on veut un administration, un canton ou un Etat 4.0, qu'est-ce que cela signifie? J'aimerais vous dire et préciser que l'Open Data n'est pas la base du 4.0. La base du 4.0, c'est les Gouvernements, c'est créer la base architecturale avec une stratégie claire, basée sur SAP, par exemple. C'est ce que le Conseil d'Etat a déjà décidé l'année dernière.

Il faut être clair que chaque Direction ou chaque service veut créer son propre système informatique. L'année passée, le Conseil d'Etat a pris des décisions claires: la ligne de conduite est SAP. S'il existe des choses qui sont en route avec d'autres systèmes, on ne veut pas tout changer, on laisse et on continue à examiner au cas par cas. Si les choses n'existent pas dans SAP et qu'il n'est pas encore en route, on examine avec les autres cantons ce qu'il y a sur le marché. On ne veut pas réinventer la roue. Créer l'architecture et les premiers effets, vous le verrez dans le courant de cette année, c'est un nouveau site internet qui sera plus dirigé client et non service. Les travaux sont en cours, vous aurez l'occasion au cours de cette année, j'espère, de voir le guichet virtuel avec les premiers éléments.

Je vous donne un exemple, FRItax, que tout le monde connaît, vu que c'est ce qui rapporte le plus à l'Etat, n'a pas été conçu dans le Fribourg 4.0. C'est un système à part qu'on devra revoir pour être compatible avec le 4.0. Je vous donne ces quelques explications pour vous démontrer que l'Open Data est un élément du Fribourg 4.0, mais ce n'est pas la base. Un autre élément dont on discute actuellement, pour les permis de construire FRIAC, dont je suis avec mon collègue Directeur de l'aménagement au comité de pilotage – c'est lui qui préside –, on est dans le mouvement du Fribourg 4.0.

Et M<sup>me</sup> la Députée qui a cité qu'il fallait plus de moyens, je précise que dans le budget 2018 que vous avez accepté, on a déjà augmenté les moyens de 40% pour l'informatique. Ils devront encore être très fortement augmentés si l'on veut tenir le cap; et comme vous le souhaitez et comme le souhaite le Conseil d'Etat, de manière importante, cela veut de plusieurs millions de francs par année, entre 10 et 20 millions qu'il faudra encore rajouter.

Voilà les quelques éléments que je souhaitais apporter pour vous démontrer qu'il y a une ferme volonté du Conseil d'Etat d'avancer avec ce projet phare, Fribourg 4.0 qui est un projet totalement transversal.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

> La séance est levée à 11 h 20.

*Le Président:*

**Markus ITH**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

**Samuel JODRY**, *secrétaire parlementaire*

## Troisième séance, jeudi 22 mars 2018

Présidence de M. Markus Ith, président

**SOMMAIRE: Assermentation. – Projet de loi 2014-DIAF-30: loi sur les finances communales (LFCo); 2<sup>e</sup> lecture, vote final. – Motion 2017-GC-50 Eric Collomb: une nouvelle loi sur la mobilité; prise en considération. – Recours en grâce. – Motion 2013-GC-58 Roland Mesot/Emanuel Waeber: tenue d'une statistique sur le renvoi; prise en considération.**

La séance est ouverte à 8 h 30.

Présence de 101 députés; absents: 9.

Sont absents avec justifications: M<sup>mes</sup> et MM. Antoinette de Weck, Nicolas Galley, Xavier Ganioz, Pierre-André Grandgirard, Madeleine Hayoz, Bruno Marmier, Benoît Rey, Ralph Alexander Schmid et Emanuel Waeber.

M<sup>me</sup> et MM. Olivier Curty, Anne-Claude Demierre, Georges Godel et Jean-Pierre Siggen, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

### Assermentation

**Assermentation** de Laurent Eggertswyler, Lorraine Vallet, Laure-Marie Collaud-Piller, Catherine Faller, Caroline Gauch, Julien Baechler, Patrick Gendre, Yves Pollet et Isabelle Fluri Ruchet, élu-e-s par le Grand Conseil à différentes fonctions judiciaires lors des sessions de février et mars 2018.

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

**Le Président.** Sehr geehrte Damen, sehr geehrte Herren, Sie sind soeben für Ihr neues Amt vereidigt worden. Im Namen des Grossen Rates des Kantons Freiburg beglückwünsche ich Sie zu Ihrer Wahl und wünsche Ihnen viel Befriedigung in der Ausübung Ihres neuen Amtes.

- > La cérémonie d'assermentation est terminée.

### Projet de loi 2014-DIAF-30 Finances communales (LFCo)<sup>1</sup>

Rapporteure: **Nadia Savary-Moser** (PLR/FDP, BR).

Commissaire: **Marie Garnier**, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts.

**La Commissaire.** Lors de la première lecture, le Conseil d'Etat ne s'était pas rallié au projet bis de la commission concernant l'art. 22 al. 3. Cependant, il ne fera pas de nouvelle proposition.

### Deuxième lecture

CHAPITRE PREMIER

ART. 1 À ART. 3

- > Confirmation de la première lecture.

CHAPITRE 2

ART. 4 À ART. 23

**La Commissaire.** Peut-être rappeler qu'à l'art. 22, le Service des communes reste autorité de surveillance et peut donc agir contre le surendettement.

**Moussa Elias** (PS/SP, FV). Je redépose l'amendement suivant à l'art. 6 al. 2: «Le plan financier est adopté par le conseil communal. Le règlement communal des finances peut prévoir que la commission financière préavise le projet de plan financier avant son adoption par le conseil communal.»

Mon non-intérêt par rapport à cet amendement ne s'est pas modifié depuis la première lecture. Je suis toujours membre émérite de la commission financière de la Ville de Fribourg.

Je redépose cet amendement en deuxième lecture, car je reste convaincu qu'il s'agit d'un amendement pragmatique de compromis et dans l'intérêt des communes. Il est dans l'intérêt du fonctionnement démocratique d'une commune que le législatif soit associé à la planification financière de la commune et qu'il ne soit pas encore davantage dégradé en une simple chambre d'enregistrement, ce qui n'est pas très motivant, notamment pour les membres des commissions financières. Il serait d'autant plus étonnant que ces dégradations proviennent du législatif cantonal, et ce sans que la situation actuelle ne pose problème. Car, pour rappel, la législation actuelle prévoit déjà que la commission financière donne un préavis au conseil communal avant l'adoption formelle du plan financier.

<sup>1</sup> Message et annexe pp. 484ss.

Cette disposition législative a été interprétée et vécue de manière très différente par les communes. Mon amendement va justement dans le sens d'ancrer dans la loi ce qui est déjà vécu aujourd'hui, à savoir que chaque commune détermine elle-même la manière dont préavis la commission financière le plan financier communal. Il va s'en dire que contrairement à ce qui avait été développé par les éminents opposants à cet amendement lors de la première lecture, cet amendement ne prévoit aucun transfert et aucune modification des compétences entre exécutif et législatif. Il n'est aucunement question de confier aux commissions financières une nouvelle compétence, le plan financier sera toujours élaboré et adopté par le Conseil communal et la commission financière ne donnera toujours qu'un avis. Mais il faudra tout de même éviter que l'avis de la commission financière relève d'une simple formalité comme cela est souvent le cas lorsque le législatif est juste amené à prendre acte d'un objet soumis à examen.

Cet amendement veut donner aux communes la possibilité de définir elles-mêmes le timing et le poids de l'avis de la commission financière et ceci dans l'esprit et dans le respect de l'autonomie communale. Car finalement, la différence entre préavis avant adoption – possibilité offerte aux communes qui le souhaitent si cet amendement est accepté – et examiner et prendre acte après adoption, soit le résultat de la première lecture, se situe au niveau du moment où la commission financière exprime son avis sur le plan financier et l'importance donnée à cet avis.

La question du timing relève de l'organisation de la commune et est soumise à des contraintes pratiques. Ces contraintes varient fortement de commune en commune et laissent dès lors la liberté à chaque commune de décider cet aspect. Le poids de l'avis de la commission financière sur le plan financier relève par contre de la volonté politique ou non d'associer la commission financière à la planification financière communale. Là aussi, laissons la liberté aux communes d'ancrer dans leur règlement communal des finances leur propre réalité. Je vous remercie dès lors de soutenir cet amendement au nom des anciens et futurs membres des commissions financières communales.

**Meyer Loetscher Anne** (PDC/CVP, BR). Je me rallie à l'amendement du député Moussa, car le but visé est le même: permettre aux commissions financières, si elles le désirent, de s'impliquer de manière plus approfondie dans la stratégie financière de leur commune. Même si la compétence est du domaine de l'exécutif, une consultation en amont permettra de toute évidence une approche plus constructive entre le législatif et l'exécutif. Le plan financier est de toute manière discuté en collège; il s'agit de garder une forme de consultation en amont de la décision finale et de la transmission au conseil général ou à l'assemblée communale. S'il y a des recommandations de la part de la commission financière dont ses membres peuvent être des personnes hautement qualifiées en la matière, ces recommandations permettent un

échange. C'est vrai, le plan financier est constamment réactualisé, mais libre aux communes de trouver une manière de procéder qui convienne en fonction de leurs activités. Permettons à chaque commune d'insérer cet élément dans son règlement, respectons la sacro-sainte autonomie communale. Ainsi, libre à chacun de choisir son mode de fonctionnement. Je vous demande aussi de soutenir cet amendement.

**La Rapporteuse.** Il me tient de relever encore nos arguments par rapport au projet bis de la commission. D'une part, je rappelle que ces compétences sont réglées aux art. 67 et 72 et que d'autre part le rapport de la commission financière est de toute manière pris en compte par le conseil communal dans le cadre de l'évolution d'un plan financier. Je rappelle qu'un plan financier peut changer d'un jour à l'autre. C'est avec ces arguments que je vous demande de confirmer la première lecture, soit le projet bis de la commission.

**La Commissaire.** Je salue la loyauté de la rapporteure par rapport à la commission. Le message contenait une incohérence par rapport à cette transmission à la commission financière avant-après. C'est pour cela que dans la commission, cet aspect sur la commission financière avait été tracé; il a été fait référence à l'art. 72 qui donne ces prérogatives à la commission financière. Cependant, je l'ai dit en première lecture, si vous voulez rajouter quelque chose pour la commission financière, il fallait alors opter pour un amendement qui respecte l'autonomie communale et en l'occurrence, après consultation du Service des communes, cet amendement Moussa est compatible avec l'esprit de la loi. Cependant, le Conseil d'Etat n'ayant pas été consulté sur ce sujet, je ne peux pas me rallier en l'état.

- > Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à la proposition d'amendement Moussa à l'art. 6 al. 2.
- > Au vote, la proposition d'amendement Moussa, opposée au résultat de la première lecture (projet bis), est refusée par 55 voix contre 36. Il y a 1 abstention.
- > Confirmation de la première lecture.

*Ont voté oui:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Garghentini Pythou Giovanina (FV,PS/SP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Girard Raoul (GR,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP). Total: 36.

*Ont voté non:*

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Douzaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP).  
*Total: 55.*

*S'est abstenue:*

Mutter Christa (FV,VCG/MLG). *Total: 1.*

## CHAPITRE 3

## ART. 24 À ART. 38

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 4

## ART. 39 À ART. 49

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 5

## ART. 50 À ART. 56

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 6

## ART. 57 À ART. 63

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 7

## ART. 64 ET ART. 65

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 8

## ART. 66 À ART. 74

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 9

## ART. 75 ET ART. 76

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 10

## ART. 77

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 11

## ART. 78 À ART. 80

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 12

## ART. 81 À ART. 86, TITRE ET CONSIDÉRANTS

> Confirmation de la première lecture.

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

## Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 85 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

*Ont voté oui:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Deferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Douzaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP),

Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 85.*

**Le Président.** Ich erinnere Sie daran, dass der Staatsrat Ihnen beantragt (08:51:03), diese Motion anzunehmen.

—

## Motion 2017-GC-50 Eric Collomb Une nouvelle loi sur la mobilité<sup>1</sup>

### Prise en considération

**Collomb Eric** (PDC/CVP, BR). Mes liens d'intérêts: je suis président de la section fribourgeoise du TCS et suis surtout un consommateur de mobilité, mais vous êtes toutes et tous des consommateurs de mobilité, puisque la statistique fédérale dit que 9 personnes sur 10, tous les jours, consomment 90 minutes de mobilité. Donc, on a tous ce lien d'intérêts. La mobilité est effectivement quelque chose d'extrêmement important. Je ne veux pas parler de transports, je pense qu'il faut vraiment parler de mobilité, une mobilité qui doit être complémentaire. Ce n'est vraiment pas une opposition des modes de transport et ce n'est vraiment plus du tout la guerre rail/route; en tout cas, ce n'est pas comme ça qu'on doit voir la mobilité. D'ailleurs, le peuple suisse ne s'y est pas trompé: en 2014, il a accepté le fonds d'infrastructures ferroviaires et en 2016, il a accepté le fonds d'infrastructures routières. Donc, on voit très bien qu'il faut une cohabitation de ces différents modes de transport. Il faut vraiment une multimodalité, soit une interface entre ces différents modes de transport.

Venons-en aux arguments:

- > modernisation: nous avons à faire à une loi sur les routes qui a une cinquantaine d'années et à une loi sur les transports qui a 25 ans; on voit donc ici qu'il y a véritablement besoin d'un certain renouveau. Il y a de profonds changements, avec une évolution des habitudes de consommation de la mobilité, une explosion démographique – les chiffres sont là pour le prouver; on attend encore 150 000 habitants supplémentaires dans ce canton – et bien évidemment aussi une révolution technologique. Les voitures autonomes, on nous les promet

- pour 2030–2035. C'est vrai que ça paraît un peu surréaliste, mais je vous promets qu'on va y arriver, j'en suis convaincu et on doit aussi préparer le terrain pour cela;
- > simplification: une seule loi au lieu de deux. C'est assez rare tout de même d'abroger deux lois et de n'en faire qu'une. Je pense que ça plaira à nos amis radicaux et pas seulement, j'espère. Mais là, il y a la volonté pour moi de proposer une seule loi pour dire qu'on aura une seule partition pour tous les services de l'Etat – le Service de la mobilité, avec M. Grégoire Cantin, le Service des ponts et chaussées, avec M. Magnin –, et que vraiment tout le monde puisse jouer la même mélodie avec le même tempo. Je pense qu'on va véritablement gagner aussi en efficacité;
- > compétitivité: la mobilité est un facteur de compétitivité, c'est une certitude. Une compétitivité économique, parce que les entreprises ont véritablement besoin d'un niveau de desserte qui soit suffisant. Elles ont besoin aussi d'une certaine fluidité dans le trafic, en fonction des économies. Et je cite un seul exemple: je prends cette zone de La Guérite, entre Estavayer-le-Lac et Sévaz, qui est une nouvelle zone ferroviaire, avec une zone en logistique ferroviaire – elle est d'ailleurs inscrite sur le plan directeur cantonal; là, on aurait véritablement l'occasion d'accroître vraiment cette compétitivité économique. Donc, on voit bien que la mobilité est vraiment prépondérante au niveau économique. Et au vu des conditions cadres de notre canton, je pense que cela fait aussi partie de l'attractivité de notre canton que d'avoir une mobilité qui soit à la hauteur.

Je conclurai en disant qu'on a véritablement aujourd'hui l'occasion d'être des pionniers, des visionnaires. On a l'occasion de dessiner les contours de la mobilité de ces trente prochaines années et je pense que là, il y aura vraiment un immense travail des services de M. le Directeur. Je tiens d'ailleurs ici à le remercier pour son ouverture d'esprit, pour son dynamisme. Je suis convaincu qu'il va se mettre au travail très rapidement; il me l'a déjà promis et il l'a aussi dit à la presse. Merci beaucoup, Monsieur le Directeur, pour votre collaboration fructueuse.

**Bischof Simon** (PS/SP, GL). C'est bien de parler de mobilité, cela fait avancer les choses. Je déclare en premier lieu les liens d'intérêts qui me lient à cet objet: je suis membre du comité fribourgeois de l'Association transports et environnement et membre du comité central de la Communauté d'intérêts pour les transports publics.

Le groupe socialiste soutient la création d'une nouvelle loi sur la mobilité, afin de dépeussier et regrouper la loi sur les routes de 1967 et celle sur les transports de 1994, comme l'a déjà relevé mon préopinant. La réalisation de la mobilité engendre une demande de transports, environ 3,4 déplacements par jour – une valeur stable depuis cinquante ans. Elle implique le choix par l'individu d'un moyen de transport ou

<sup>1</sup> Déposée et développée le 23 mars 2017, BGC mai 2017 pp. 908ss; réponse du Conseil d'Etat le 23 janvier 2018, BGC février 2018 pp. 732ss.

la combinaison de plusieurs moyens de transport, ce qui est de plus en plus souvent le cas. Il y a une grande tendance à aller de plus en plus vite à moindre coût et plus loin. La mobilité quotidienne, dans sa réalisation, est contrainte par la localisation, l'offre de transport, le temps à disposition, le caractère socioéconomique de l'individu, l'âge, le revenu, etc. Depuis soixante ans, ces contraintes ont évolué. Sans les époques, le rôle et l'importance de la mobilité ont été considérés différemment par les autorités, d'où l'élaboration de politiques de transport guidées par des objectifs parfois contraires, l'incitation ou parfois le frein à la mobilité comme créatrice de bien-être et de croissance à la mobilité qui génère des effets externes négatifs, importants et qui dégradent par ses excès le bien-être des habitantes et des habitants et de l'environnement. D'où l'importance d'une approche globale de la thématique, qui tient compte de moult aspects, avec plus de cent et quelques mille nouveaux et nouvelles habitants et habitantes de plus à l'horizon 2050. Dans notre canton, la mobilité durable sera un grand défi et ce également à cause des importantes externalités négatives, c'est-à-dire les coûts externes qui ne sont que peu supportés par les bénéficiaires directs du déplacement lui-même, mais davantage par la collectivité toute entière, les accidents, le bruit, la congestion, la consommation du sol, l'étalement de l'habitat, la santé, la modification du climat, du paysage, la dégradation de l'environnement construit et du coup, au niveau du timing, cela tombe bien en conséquence que le nouveau plan directeur cantonal soit d'actualité.

Es gibt somit in diesem neuen Gesetz wirtschaftliche, soziale und umwelttechnische Aspekte, die berücksichtigt werden müssen mit kurz-, mittel- und längerfristigen Massnahmen.

**Ghielmini Kraysenbühl Paola** (VCG/MLG, SC). Le groupe Vert Centre Gauche soutient la création d'une nouvelle loi sur la mobilité. Il nous paraît indispensable de réaliser tous les projets à venir en considérant la mobilité dans son ensemble. Il est en effet nécessaire de penser d'une façon globale et de faire le lien entre les transports individuels motorisés, les transports publics et la mobilité douce. Trop souvent, les projets de routes sont traités comme des dossiers en soi. Nous considérons que désormais tous les projets de routes dans notre canton doivent s'accompagner de mesures significatives pour favoriser le transfert modal vers la mobilité douce et les transports publics, afin d'éviter ainsi que ces constructions n'entraînent une augmentation trop importante de la circulation. Les études de ces projets doivent analyser le projet et les mesures de transfert modal afin de remplir l'objectif fixé en 2016 par le Grand Conseil, pour la planification cantonale, objectif qui dit augmenter la part modale des déplacements en transports publics et en mobilité douce, notamment sur le réseau cantonal, dans le centre cantonal et les centres régionaux. Ainsi, il est désormais indispensable de coordonner l'ensemble des modes de déplacement. L'analyse de projets doit considérer l'ensemble de la région concernée et doit comprendre tous les aspects de la mobilité. Ceci favorise une vision

d'ensemble et permet d'englober dès le départ de tout projet routier les indispensables mesures d'accompagnement. Les déplacements piétonniers et les déplacements à vélo devraient avoir un rôle central dans la politique de la mobilité, comme alternative ou comme complément aux transports individuels motorisés et transports publics. Il est pour nous indispensable d'inclure ces aspects dans la loi sur la mobilité. Nous allons d'ailleurs déposer une motion dans ce sens. Pour les transports individuels motorisés, le nombre de places de stationnement autorisées doit dépendre des dessertes en transports publics et ceci également pour l'habitat. Nous demandons que cet aspect soit intégré dans la loi sur la mobilité.

Nous appelons de tous nos vœux que cette loi puisse donner à notre canton l'élan pour de véritables projets modernes, des projets qui ne s'appellent pas uniquement route de contournement, mais des projets ambitieux qui favorisent et encouragent les transports publics et la mobilité douce.

Avec ces observations, le groupe vert centre gauche soutiendra la motion.

**Glauser Fritz** (PLR/FDP, GL). Mes liens d'intérêts: je suis membre de la Commission des routes et des cours d'eau et utilisateur des routes de notre réseau routier et d'autres moyens de transport, comme le train, le vélo et j'en passe.

Le groupe libéral-radical a bien étudié et discuté la motion de notre collègue Eric Collomb demandant une nouvelle loi sur la mobilité. Effectivement, il a raison, tellement raison que d'autres y ont déjà pensé. Au niveau de l'Etat, un CoPil se penche sur une révision de la loi sur les routes depuis quelque temps. La motion demande de créer une nouvelle loi et d'y intégrer la loi sur les transports. Cette réflexion a été bien accueillie dans notre groupe. Le travail est alors en route ou sur les rails. Nous allons soutenir la motion en discussion, car elle a le mérite de faire avancer les réflexions et le travail et donne aussi une impulsion à une unification des deux lois dans une nouvelle loi intitulée loi sur la mobilité. Nous souhaitons que les travaux avancent à un rythme soutenu. Le temps avance et les attentes de notre population sont réelles. Un concept global sur la mobilité est nécessaire. Les alternatives aux déplacements en voiture doivent être une réalité. Une cohabitation des transports publics, des transports individuels et de la mobilité douce doit être très clairement optimisée. Cette nouvelle loi doit inciter le pouvoir public, l'économie, les entreprises, mais aussi le privé à s'engager dans la recherche et dans la réalisation des concepts et des solutions futuristes pour une meilleure mobilité dans notre canton. Une nouvelle loi sur la mobilité nous semble le bon instrument et l'opportunité de poser les bonnes questions et de donner les meilleures pistes dans un cadre légal devant répondre aux futurs défis dans ce domaine.

**Zamofing Dominique** (PDC/CVP, SC). Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance de la motion de notre collègue député Eric Collomb. Une nouvelle loi sur la mobilité

qui fusionnerait la loi cantonale sur les routes et celle sur les transports nous paraît judicieux et surtout très ambitieux. Celle-ci remplacerait des lois datant de 1967 et 1994 qui ne sont plus du tout en adéquation avec la situation que nous vivons actuellement. La mobilité doit être abordée de façon globale et cohérente. Cette nouvelle loi devra être visionnaire, moderne et surtout efficace pour les trente prochaines années. Nous prenons note avec grande satisfaction de la volonté du Conseil d'Etat d'entamer rapidement les travaux pour que celle-ci entre en vigueur lors de la prochaine période législative.

Naturellement, le groupe démocrate-chrétien va soutenir de façon unanime cette motion.

**Kolly Nicolas** (UDC/SVP, SC). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance de la motion Collomb demandant la création d'une nouvelle loi sur la mobilité. A l'instar du Conseil d'Etat, nous avons constaté que les lois actuelles sur les routes et les transports ne sont plus au goût du jour et que leur révision est souhaitable. La mobilité devant être traitée dans sa globalité, il fait sens de procéder à la révision commune de ces lois. Concernant la loi sur les routes, celle-ci contient un nombre important de dispositions relatives à l'aménagement du territoire et dans le cadre de ces révisions, nous sommes d'avis que celles-ci devraient être transférées dans la LATeC cantonale.

Avec ces remarques, le groupe de l'Union démocratique du centre acceptera cette motion.

**Ducotterd Christian** (PDC/CVP, SC). Il y a quelques années, on avait séparé le Services des ponts et chaussées et le Service de la mobilité qui faisaient une seule entité. Certains cantons ont fait exactement l'inverse. Ils ont justement assemblé ces deux services et maintenant je pense qu'il est temps de faire aussi le point, à la veille de faire une nouvelle loi, de manière à peut-être voir s'il y a des corrections ou des ajustements à faire. Ce que l'on peut remarquer est qu'on a sur deux sites des spécialistes qui doivent être là, parce que du moment qu'on étudie la mobilité, on doit aussi étudier la manière de la réaliser. On doit avoir des spécialistes au niveau des infrastructures sur deux sites et on a aussi le risque d'avoir des projets qui viennent, qu'on étudie et qui sont finalement peu réalistes. Je pense que ce serait bien que ce soit étudié sur un seul site ou d'une manière différente que c'est fait aujourd'hui.

**Aebischer Susanne** (PDC/CVP, LA). Meine Interessenbindung: Ich bin Mitglied der kantonalen Verkehrskommission und ich bin auch Nutzerin von verschiedenen Mobilitätsmitteln.

Ich möchte ein oder zwei Elemente hinzufügen: Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Staatsrat, für Ihren positiven Bescheid zu diesem Gesetz. Wir sind uns einig, dass die Zukunft der Mobilität nicht nur bedeutet, dass wir bessere Strassen- und Schienenverbindungen und bessere Bedin-

gungen des Langsamverkehrs haben, sondern dass all diese Mittel zusammenspielen. Wenn ich an einer SmartSuisse bin, realisiere ich, dass sich nicht nur die Verkehrsmittel modernisieren werden – sprich autonomes Fahren, dass unser öffentlicher Verkehr plötzlich mit Autos bei uns zu Hause abholen wird und uns an Verkehrs-Hub bringt –, sondern, dass wir dazu auch unsere digitalen Mittel nutzen müssen. Es wird wichtig sein, dass wir zum Beispiel das ganze Parken anders organisieren und es könnte sein, dass Parkplätze komplett verschwinden würden. Ein Professor der ETH Zürich hat für die Stadt Zürich eine Simulation gemacht und hat uns an der SmartSuisse aufgezeigt, dass in der Stadt Zürich der gesamte individuelle Verkehr mit 2000 autonom fahrenden Autos abgedeckt werden könnte – zu Stosszeiten mit Wartezeiten bis zu 20 Minuten. Dies gäbe einer Stadt ganz neue Möglichkeiten, um in Zukunft Parkplätze sogar aufzuheben und die Stadt ganz neu zu gestalten.

Was mein Kollege Ducotterd vorher gesagt hat, dass die verschiedenen Services zusammenarbeiten müssen, ist in diesem Fall umso wichtiger, weil es unsere Gesellschaft, aber auch unsere Landschaft und unsere Städte, verändern wird. Der Aspekt, dass wir dazu unsere digitalen Mittel wie das iPhone nutzen müssen, bringt mich zum nächsten Punkt.

Herr Staatsrat, ich bitte Sie, in diesem Gesetz zu berücksichtigen, wie mit Daten und Details von Daten umzugehen ist, was in der Schweiz und auch in unserem Kanton gesetzlich wahrscheinlich noch ungenügend geregelt ist. An dem Tag, an dem wir uns lokalisieren lassen und unsere Daten teilen, wo unser Auto steht oder welches Auto wir nutzen, müssen wir ein Gesetz haben, welches das Teilen von unseren Daten in einen Rahmen stellt, der uns schützt und das Funktionieren ermöglicht.

**Steiert Jean-François, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.** Merci pour vos différentes remarques. J'y répondrai de manière globale, car toute une série de remarques se regroupent, en entrant ensuite en matière sur quelques remarques particulières.

D'une manière générale, vous l'avez constaté, le Conseil d'Etat propose d'accepter la motion pour les raisons évoquées dans la réponse écrite.

Un certain nombre d'éléments globaux sur cette motion. Tout d'abord, les deux lois que nous avons actuellement sont effectivement obsolètes, une date de 1994 et l'autre de 1967, dans un contexte qui a bougé beaucoup plus rapidement que d'autres, avec des normes qui ont considérablement évolué, des structures propriétaires qui ont considérablement évolué et toute une série de règles actuelles qui ne seront explicables que dans un contexte historique, mais qui n'ont plus vraiment de logique propre si on devait les réinventer aujourd'hui à zéro. Il y a de bonnes raisons de réviser une loi comme l'autre et de bonnes raisons aussi, selon le Conseil d'Etat, de le faire de manière globale, dans une approche globale, de manière

à faire entrer le canton de Fribourg dans le XXI<sup>e</sup> siècle en matière de mobilité. Aujourd'hui, la Constitution fédérale répond à un certain nombre de remarques sur les différents types de mobilité, prévoit des règles pour les différents modes, que ce soit le transport individuel motorisé ou que ce soit les différentes formes de transport collectif, transport aérien, mais cela concerne qu'assez marginalement le canton de Fribourg, quoiqu'avec l'arrivée des drones, on me dira que je suis futuriste et que cela sera pour la prochaine génération. Je vous rappelle juste que l'aéroport de Zurich, qui n'est plus unique, qui est devenu un peu plus suisse et modeste, a demandé une première réservation de terrain, si on peut appeler cela terrain, car ce sont des zones dans l'espace zurichois, pour amener in futuro des clients premium de l'aéroport de Zurich au centre de Zurich par des petits taxis drones. Ce sont des choses qui paraissent encore très futuristes il y a quelques années. Nous entrons aujourd'hui dans le droit actuel et immédiat avec ce genre de choses. Si l'on se projette au moment de l'entrée en vigueur de la future loi sur la mobilité, il faut bien voir que les choses auront sans doute encore passablement évolué. Il faut donc voir relativement large, y compris sur des choses qui nous paraissent peut-être à tous un peu exotiques aujourd'hui. Plusieurs d'entre vous ont évoqué l'efficacité de chacun des moyens de transport. C'est quelque chose qui tient à cœur au Conseil d'Etat, comme aussi aux motionnaires. Le motionnaire a évoqué le fait qu'il ne faut pas faire la guerre entre différents modes de transport. C'est le propos du Conseil d'Etat aussi. Nous avons en toute première priorité la question de l'efficacité. Si quelqu'un habite La Villette et travaille à Domdidier, on peut raisonnablement penser qu'aujourd'hui, comme dans dix ans et dans vingt ans, la manière la plus efficace sera en voiture, sous réserve de tout saut technologique que j'ignore encore. Si quelqu'un habite Villars-sur-Glâne, qu'il travaille dans le Bourg et qu'il vient tous les jours en voiture au Bourg, c'est probablement qu'aujourd'hui déjà, j'ai mal fait mon travail et que je dois réfléchir à autre chose. C'est dans cette logique-là, c'est-à-dire quelle est pour chaque déplacement la manière la plus efficace des choses, que doit opérer la future loi sur la mobilité, aussi dans un souci d'efficacité d'engagement des moyens publics, des données publiques.

Là-dedans entre aussi la promotion de la mobilité combinée. On sait qu'entre aujourd'hui et demain, on aura un nombre de plus en plus important de personnes qui ne se déplaceront pas avec un seul moyen de transport, mais avec plusieurs moyens de transport différents de leur domicile à leur lieu de travail ou de leur domicile à leur lieu d'étude, si on parle de gens plus jeunes. On ne prendra pas qu'une voiture, qu'un train, mais on utilisera différents moyens. Cela nous mène à réfléchir aussi aux lieux d'interaction, aux interfaces entre ces différents types de mobilité. Il y a des questions de clarifications de compétences et de simplifications de procédures qui devront entrer dans cette logique également.

Pour prendre les remarques individuelles qui ont été faites, sur les questions des députés Collomb, Bischof, Ghielmini Krayenbühl, Glauser et Zamofing, je n'ai pas de remarques particulières. J'y ai répondu dans mes considérations générales.

En ce qui concerne le député Kolly, le lien qu'il fait avec la LATeC est opportun. La question sera de savoir où exactement on met la limite entre ce qu'on définit dans la loi sur la mobilité et dans la LATeC. Les discussions que nous avons actuellement et que nous avons eues dans tout le canton d'ailleurs sur le plan directeur cantonal, sur les effets du placement des futurs 150 000 habitants sur les modes de transport, montrent à tout le monde que le lien entre l'aménagement du territoire et la mobilité est évident et incontestable.

Aujourd'hui, on sait que certaines lignes de chemin de fer, à long terme, sont remises en question. On sait que les CFF – ils l'ont dit publiquement – ont déjà laissé entendre que peut-être un jour, la ligne actuelle régionale entre Fribourg et Romont sur son tronçon Villars-sur-Glâne, respectivement future gare d'Avry, jusqu'à Villaz-St-Pierre pourrait ne plus être adéquat si d'aventure le tronçon rapide que le canton demande, d'un commun accord avec le canton de Vaud pour accélérer les trains se faisait. Ce n'est pas le point de vue du Conseil d'Etat, mais on sait aussi que plus on réussit aujourd'hui à mettre des gens sur les lignes de chemin de fer, à faire utiliser les chemins de fer, à donner des chiffres relativement élevés d'utilisation des gares en question, plus nos successeurs qui devront défendre ces lignes auront des atouts dans leurs manches. C'est un exemple pour simplement montrer que les liens sont évidents. Savoir exactement quelles sont les choses à écrire dans la LATeC, quelles sont les choses à écrire dans la loi sur la mobilité, cela sera le travail du comité de pilotage, qui devra travailler sur cette loi, et des membres de l'administration. Je pars aujourd'hui déjà du fait que le projet qui vous sera soumis aura des modifications dans le droit transitoire d'autres lois, dont la LATeC, qui pourraient être introduites dans ce domaine-là, toujours sous réserve des travaux qui restent à faire.

Au député Ducotterd et à la députée Aebischer, j'adresse mes remerciements pour les suggestions d'une meilleure organisation possible à l'intérieur de ma Direction. Vous savez évidemment et vous avez conscience que la répartition des pouvoirs fait que chacun s'occupe des choses dont il est formellement responsable et que chaque conseiller d'Etat gère ses services au mieux, qu'il en est responsable notamment face à la Commission des finances et de gestion qui vérifie que les choses sont bien faites, mais qu'en revanche, son autonomie est toujours là en ce qui concerne l'organisation de ses services. Matériellement, le souci d'efficacité dit qu'il faut des fois tout mettre au même endroit, c'est plus simple. J'apprécie – je parle sous la haute surveillance de mes deux chefs de service qui m'observent – avoir des opinions un brin contradictoires sur un objet. Dans la vie, si vous êtes conseiller d'Etat ou dans n'importe laquelle de vos fonctions et que les gens

autour de vous vous disent toujours que vous avez raison, au début cela vous fait peut-être plaisir; après quelques semaines cela devra commencer à vous inquiéter; au plus tard quand vous êtes devenus tellement mauvais parce que tout le monde vous dit que vous avez raison, c'est déjà trop tard pour réagir. Donc, avoir deux personnes qui vous disent des choses différentes, parfois contradictoires sur le même objet, cela vous force un peu à réfléchir. Je ne suis pas absolument certain que de n'avoir plus qu'un seul service, où j'aurai à la fin un chef de service qui me dira toujours la même chose, soit vraiment mieux pour avoir la meilleure mobilité possible, à l'avenir, du canton. Mais cela peut toujours être réfléchi.

Noch einige Überlegungen zu Frau Grossrätin Aebischer: Sie hat etwas über die engen Begriffe der Mobilität hinausgegriffen. Das soll durchaus Teil der Überlegungen der Steuergruppe sein, die das Gesetz bearbeiten wird. Sie haben über digitale Mittel diskutiert. Das betrifft viele verschiedene Aspekte der Mobilität. Wir haben gestern mit Vertretern der Agglo, der Stadt und der tpf darüber diskutiert, wie wir digitale Mittel zur effizienteren Verkehrsnutzung in der Stadt und in der Agglo auch als Pilot versuchen können. Wie können wir neue Technologien verwenden? Was kann der Kanton, was kann die Agglo, was können die Gemeinden dafür machen? Das sind Überlegungen, die als erstes mal ausgetestet werden müssen und dann auf andere Teile des Kantons ausgedehnt werden können. Wir werden im Bereich der Digitalisierung sicher die Frage der Automatisierung anschauen müssen, auch wenn die Menge der automatisierten Gefährte im Moment bis zum In-Kraft-Treten des Gesetzes nicht entscheidend sein wird für die gesamten Verkehrsflüsse. Wir wissen aber, dass die Kapazität einer Strasse bei einem hohen Anteil selbstgesteuerter Fahrzeuge höher wird und das wird natürlich Fragen der Infrastruktur nach sich ziehen.

Zur Frage der digitalen Mittel im Bereich der Dateien: Heute sind die effizientesten Datenbanken, um zu ermitteln, wie man am besten von Punkt A zu Punkt B fährt, nicht die eigenen Datenbanken, sondern fremde Datenbanken, wo man sich auf dem Netz Sachen einkaufen kann. Ob das gut ist oder nicht, ist eine andere Diskussion. Die Diskussion wurde bereits im Bereich der Gesundheitsdaten geführt, wo sie noch etwas akuter ist, wo inzwischen Google und andere Datenbanken am effizientesten wissen, welche Krankheit Sie nächste Woche haben werden. Da stellen sich andere, grundsätzliche Fragen der Ethik und diese müssen wir uns auch im Bereich des Verkehrs stellen. Ich gehe davon aus: Am effizientesten ist, wer eine gute Eignerstrategie im Bereich der Daten fährt- das geschieht bundesweit, auch bei den Transportarten. Das bedeutet aber, am Anfang zu investieren, um die Daten zu haben, um selber darüber zu verfügen und eine gute Qualität zu haben. Das verlangt auch kritische Mengen. Wir diskutieren auf Bundesebene im Moment verschiedene Projekte. Bei einem stellt sich zum Beispiel die Frage, wie man diese Daten kollektiv am besten verwaltet im Bereich unserer Verkehrsbetriebe.

Ein letzter Punkt zu Mobilität: Sie haben ebenfalls die Menge der Mobilität angesprochen. Man kann natürlich nicht nur überlegen, wie man am besten von A nach B fährt, sondern sich auch die Frage stellen: Muss man immer von A nach B fahren? Das ist dann die andere Diskussion. Das tönt vielleicht etwas futuristisch. Die Verwaltung des Kantons Freiburg hat im Moment im Durchschnitt eine ziemlich tiefe Telearbeit. Wir werden uns – wie jedes private Unternehmen auch – überlegen müssen: Wie arbeitet man und wie organisiert man die Arbeit am besten? Ich gehe davon aus, wenn wir uns ins Jahr 2030 oder 2035 projizieren, dann wird der Anteil der Menschen, die etwas anders arbeiten – zum Beispiel mehr zu Hause, aber nicht nur, es gibt andere Probleme – steigen wird. Das sind Überlegungen, die sicher miteinbezogen werden müssen. Ob daraus dann ein Artikel im Mobilitätsgesetz entsteht, weiss ich nicht. Aber es wäre falsch, diese Überlegungen nicht einzubeziehen.

Zum Schluss: Ich werde in den nächsten Wochen im Staatsrat die Zusammensetzung einer Steuergruppe für die Erarbeitung des Gesetzes unterbreiten. Wir möchten relativ rasch vorgehen. Es sollen dort die verschiedenen Kreise integriert werden – auch Grossrätinnen und Grossräte der verschiedenen politischen Sensibilitäten –, damit wir am Schluss mit einem Gesetz vor den Grossen Rat kommen, das möglichst gut abgestützt ist und den verschiedenen Interessen Rechnung trägt. Ich bin ein ungeduldiger Mensch: Ich habe zuerst gedacht, wir könnten zur Ende der Legislatur bereits ein Gesetz haben. Man hat mir allerdings glaubwürdig beigebracht, dass es etwas länger gehen würde. Anfangs nächste Legislatur ist vermutlich realistisch.

- > Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 95 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.
- > Cet objet est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

*Ont voté oui:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnet Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Girard Raoul (GR,PS/

SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schnewly André (SE,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). Total: 95.

—

## Recours en grâce

*Le huis clos est prononcé.*

> La grâce est refusée dans un cas.

*Le huis clos est levé.*

—

## Motion 2013-GC-58 Roland Mesot/Emanuel Waeber

### Tenue d'une statistique sur le renvoi<sup>1</sup>

#### Prise en considération

**Mesot Roland** (UDC/SVP, VE). Mes liens d'intérêts: tout d'abord, lors du dépôt de cette motion, j'étais président de parti; depuis, je suis entré dans la présidence du Grand Conseil, j'ai quitté la présidence de mon parti et j'avais décidé de me faire plus discret dans mes positions politiques. Mais là, compte tenu du temps du traitement de cette motion dont je suis cosignataire, je me vois obligé de refaire un peu de politique.

Pour retracer la chronologie, notre motion a été déposée en septembre 2013. Suite à diverses et nombreuses interventions sur ce sujet aux Chambres fédérales, il est apparu dans les réponses du Conseil fédéral aux parlementaires que ces sta-

tistiques dépendaient des cantons et que, dans notre canton, il n'existait pas de statistiques.

Je dois dire que je suis très déçu de la manière dont le Conseil d'Etat a travaillé sur cette motion. Pour cette motion datant de 2013, il y a quatre ans et demi, on nous a promis une première réponse pour fin 2016 en raison d'une surcharge de travail suite à une absence; puis cela a été repoussé, au premier semestre 2017, sans explication, puis repoussé, encore une fois au deuxième semestre 2017 sans explication. Bon, fin janvier, on a enfin obtenu notre réponse. Soyons clair, M. le Directeur, je ne sais pas si vous êtes responsable des retards ou si cette responsabilité incombe à d'autres ou à vos services, mais je constate que le Conseil d'Etat s'est moqué de notre instrument parlementaire. Le sentiment que j'éprouve est très désagréable.

Le bon côté de la chose, c'est que le contenu de notre motion a été suivi par le Conseil d'Etat, puisque l'établissement des statistiques sur le renvoi existe maintenant. J'aurais presque envie d'innover, d'utiliser une nouvelle terminologie et de dire que le Conseil d'Etat a donné une suite directe à notre motion concernant son application. Le Conseil d'Etat établit maintenant des statistiques; le débat sur la tenue de ces statistiques n'est donc pas nécessaire. Mais le fait qu'il établit des statistiques sur le renvoi, pour moi, c'est déjà une victoire. Je pourrais m'arrêter là et fêter. Néanmoins, je ne suis pas du tout satisfait de la stratégie du Conseil d'Etat. Je désapprouve cette stratégie consistant, d'un côté, à repousser la réponse à un instrument parlementaire pendant quatre ans et demi et, d'un autre côté, à travailler sur l'application du contenu de cette motion durant cette période. M. le Directeur, que des élus se fassent pareillement mener en bateau pendant quatre ans et demi et profiter de la période durant laquelle on temporise n'est pas digne d'un exécutif. J'aurais préféré une réponse dans les délais légaux, cela aurait été au moins clair. Même si on la refuse, cela aurait été clair. Ou alors, vu que le travail se faisait, une information régulière sur l'avancement des travaux aurait été un minimum attendu, un minimum courtois.

Hier, en contactant différents collègues dans cet hémicycle, plusieurs m'ont dit: «Tu as raison, mais vous avez déjà gagné, tout est mis en place, il n'y a pas de raison d'accepter votre motion.» Alors pourquoi maintenir cette motion, Mesdames et Messieurs? Pour deux raisons:

- > si nous maintenons notre motion avec Emanuel Waeber, nous ne voulons pas subir les manigances du Conseil d'Etat;
- > à voir ce qui s'est passé avec le traitement de cette motion, je m'imagine très bien que tout d'un coup, par enchantement ou par lubie, voire par stratégie du Conseil d'Etat, la tenue de cette statistique disparaisse.

En mettant l'établissement et la publication de ces statistiques dans une loi annuellement et non trimestriellement,

<sup>1</sup> Déposée et développée le 16 septembre 2013, BGC février 2014 p. 381; réponse du Conseil d'Etat le 30 janvier 2018, BGC février 2018 pp. 730ss.

comme c'est écrit dans le texte, on ne laisse pas la possibilité au Conseil d'Etat de cesser facilement l'établissement de ces statistiques. Vu que tout le travail est fait, ajouter la tenue de statistiques dans une loi ne coûte plus rien. Et je vous pose une question, M. le Directeur, plutôt deux: si cette motion était acceptée par chance ou par miracle – je ne me fais pas d'illusions –, pouvez-vous me dire si à votre sens la charge de travail et le coût seraient supportables, acceptables? Et à ceux qui me disent: «Oui, tu as raison, mais...», à ceux-là je dis: ayez le courage d'aller jusqu'au bout, ayez le courage que le Conseil d'Etat n'a pas eu.

Au niveau du groupe de l'Union démocratique du centre, je vous informe que tout le monde me soutient à l'unanimité.

**Hänni-Fischer Bernadette** (PS/SP, LA). Zwei Motionäre verlangen vom Staatsrat eine Statistik über die Bewilligungswiderrufe und die Verlängerungsverweigerung von Ausländern aufgrund rechtskräftiger Verurteilungen. Die Statistik soll auch weitere vollzugsrelevante Elemente umfassen und sie sei viermal pro Jahr zu publizieren.

Die neuen Gesetzesbestimmungen zur Umsetzung der Ausschaffungsiniziative sind seit dem 1. Oktober 2016 in Kraft. Sie sehen, im Vergleich zur Zeit davor, eine deutlich strengere Regelung für die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer vor. Eine obligatorische Landesverweisung bei einer Verurteilung wegen klar definierter Delikte dauert 5 Jahre bis lebenslänglich. Es geht dabei um schwere Verbrechen gegen Leib und Leben, schwere Sexualstraftaten sowie alle schweren Verbrechen gegen das Vermögen.

Man höre und staune: Unsere Gerichte halten sich an das Gesetz.

Diese verschiedenen Fragen werden im Kanton Freiburg – wie es sich für einen Rechtsstaat gehört – statistisch erfasst. Das wussten die Motionäre bis heute nicht, wobei ich gehört habe, dass sie es zur Kenntnis genommen haben. Inwieweit aber eine solche viermal pro Jahr veröffentlichte Statistik – und dann noch für ein paar wenige Fälle – der Freiburger Bevölkerung nützen soll, ist mir schleierhaft. Eher ist das Gegenteil der Fall: Eine zusätzliche Fokussierung auf das Thema verstärkt bestehende, schädliche xenophobe Tendenzen. Man merkt die Absicht und man ist verstimmt.

Zusammenfassend haben wir hier eine passende Gelegenheit, die Verwaltung vor zusätzlich überflüssigen Aufgaben zu verschonen und der hinlänglich bekannten Forderung – gerade auch von Seiten der Motionäre – nach weniger Verwaltung zu entsprechen.

Die Sozialdemokratische Fraktion wird diese Motion demnach nicht unterstützen.

**Ducotterd Christian** (PDC/CVP, SC). Le groupe démocrate-chrétien n'a pas grand-chose à ajouter sur le fond de la motion, si ce n'est que son contenu est pertinent et nécessaire,

mais qu'aujourd'hui il est déjà mis en œuvre. Par contre, le groupe démocrate-chrétien fait une remarque concernant le délai de réponse: quatre ans, c'est beaucoup trop long comme de nombreuses interventions. Je pense qu'aujourd'hui, on attend beaucoup de réponses suite à des interventions. On a encore vu hier que lorsque des motions sont votées au Grand Conseil, elles ne sont pas appliquées et aujourd'hui, on demande que ces motions soient traitées avec plus de diligence de manière à avoir une fois une réponse qui ne soit pas une réponse bateau.

**Thévoz Laurent** (VCG/MLG, SC). Le groupe Vert Centre Gauche a pris connaissance des aléas de la réponse du Conseil d'Etat et de l'irritation des motionnaires. Il estime que l'existence de la statistique mise sur pied répond sur le fond à la question des motionnaires et pour cela, il va refuser la motion en question.

**Steiert Thierry** (PS/SP, FV). Je n'avais pas l'intention d'intervenir, mais après avoir entendu le motionnaire, j'aimerais clarifier deux ou trois choses.

Il faut se poser la question suivante: quelle est la motivation concrète derrière cette motion? Est-ce celle de fournir à l'Etat un instrument qui permettra d'améliorer l'administration ou qui permettra d'améliorer la transparence sur certains fonctionnements de l'administration? Non, pas du tout. La motivation qui émane d'une droite populiste est celle de pouvoir démontrer, à tort, que l'Etat ne ferait pas son devoir, parce qu'évidemment, on n'arrive pas à expulser toutes les personnes qui sont condamnées. Je parle ici en tant qu'ancien fonctionnaire ayant travaillé dans ce domaine-là. Ce que je peux vous affirmer est que, premièrement, la police des étrangers du canton de Fribourg applique avec une fermeté absolue toutes les expulsions qui découlent d'une condamnation pénale et qui sont logiquement applicables.

Le problème n'est pas, dans le canton de Fribourg, l'action ou l'inaction d'une autorité cantonale. Le problème se situe au niveau international, Messieurs les Motionnaires. Le problème aujourd'hui est que certains Etats n'acceptent pas les refoulements sous contrainte et c'est aussi simple que cela. C'est un fait qui est très désagréable. La Confédération essaie par tous les moyens, notamment par les voies diplomatiques, de conclure des conventions avec les Etats en question. Mais des Etats comme l'Angola à l'époque, le Congo notamment, refusent les renvois sous contrainte. C'est donc très simple. Vous pouvez avoir une personne qui a commis des actes répréhensibles, qui a même été condamnée à l'expulsion à vie et qui ne peut pas être expulsée pour la pure et simple raison que les Etats d'origine n'acceptent pas le renvoi sous contrainte. Cette instrument est donc tout simplement inutile et cette motion doit déjà être refusée pour cette raison-là.

**Mesot Roland** (UDC/SVP, VE). Je voulais juste intervenir pour répondre à deux interventions qui ont été faites, une par M<sup>me</sup> Hänni-Fischer et une par M. Steiert.

M<sup>me</sup> Hänni-Fischer parle de xénophobie, M. Steiert parle de populisme. Je vais juste vous dire une chose: l'argument pour refuser notre motion est de dire qu'elle a été mise en vigueur depuis. Et qui l'a mise en vigueur? C'est le Directeur de la sécurité et de la justice de la dernière législature, qui n'était pas un gars de mon parti; cela serait compliqué, on n'a personne au Conseil d'Etat. Ce n'était en tout cas pas quelqu'un de droite qui était à la DSJ et la motion a été mise en vigueur. Donc, j'ai envie de dire qu'elle n'est peut-être pas si mauvaise malgré tout. Ce que l'on a proposé n'est peut-être pas si mauvais.

M. Ducotterd dit que ce que l'on fait est pertinent. Mais allez jusqu'au bout, soyons pertinents jusqu'au bout et acceptons cette motion.

**Kolly Nicolas** (*UDC/SVP, SC*). Permettez-moi un nom du groupe de l'Union démocratique du centre, ou plutôt au nom de la droite populiste, de répondre à Monsieur le Syndic de la Ville de Fribourg.

Ce n'est pas juste un intérêt du groupe de l'Union démocratique du centre de connaître ces statistiques, c'est un intérêt de la population suisse. Je vous rappelle que l'initiative populaire sur le renvoi des criminels étrangers a été acceptée par les citoyens suisses et cela fait sens que, comme toute autre sanction pénale, elle fasse partie des statistiques. On connaît les statistiques sur toutes les condamnations et les types de condamnation, les types d'infraction; et cet intérêt découle simplement du droit qu'à la population suisse, les citoyens suisses qui ont accepté majoritairement cette initiative, de savoir si elle est réellement mise en œuvre.

**Baiutti Sylvia** (*PLR/FDP, SC*). Au niveau du groupe libéral-radical, je vous informe que nous n'allons pas soutenir la motion de Roland Mesot et Emanuel Waeber demandant la tenue d'une statistique de renvoi.

Cinq ans après le dépôt de ladite motion, des mesures ont été prises au niveau des statistiques en matière de révocation ou de refus de prolongation d'autorisation, tous motifs confondus. Désormais, les statistiques disponibles et publiées dans le rapport annuel d'activités de la DSJ nous renseignent d'une manière satisfaisante sur le renvoi des migrants délinquants. Par son rapport, la DSJ a mis en œuvre la demande des motionnaires et il nous paraît superflu d'y revenir aujourd'hui, en mars 2018, cette motion n'ayant plus d'objet.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** J'entends bien une certaine irritation du motionnaire liée à la durée du traitement de cette motion. Il est toutefois peut-être nécessaire de rappeler un peu le contexte de tout ce dossier.

La motion vise à contrôler, par l'établissement d'une statistique, la bonne implication de l'initiative populaire pour le renvoi des étrangers criminels, qui avait été acceptée en votation populaire en 2010. Cette motion a effectivement été

déposée le 16 septembre 2013, soit un peu moins de trois ans après cette votation populaire. Le législateur fédéral avait toutefois un délai de cinq ans, à compter du 28 novembre 2010, pour définir les faits constitutifs des infractions en vertu de l'art. 121 al. 3 de la Constitution fédérale, pour les compléter, pour édicter des dispositions pénales. Effectivement, les nouvelles dispositions légales relatives à l'expulsion pénale sont entrées en vigueur seulement le 1<sup>er</sup> octobre 2016. C'est dès lors sur cette base que le Conseil d'Etat, respectivement la DSJ, pouvait valablement analyser la proposition des motionnaires, aussi sur la base des premières expériences en matière d'expulsion pénale. Il convient de noter que la commission d'infraction pénale a toujours été prise en compte, historiquement par le Service de la population et des migrants, lors de chaque évaluation de l'intégration d'un ressortissant étranger ou lors de l'examen de la proportionnalité d'une mesure de renvoi. Cette prise en compte systématique du comportement pénal explique que le SPoMi n'a jamais tenu de statistiques spécifiques au renvoi lié à la commission d'infractions ou de crimes pénaux, puisque celle-ci ne constituait la plupart du temps qu'un élément de l'appréciation globale parmi d'autres.

Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions le 1<sup>er</sup> octobre 2016, les premiers prononcés d'expulsion pénale par les juridictions pénales sont tombés, et ceci en 2017. A ce jour, on a treize prononcés d'expulsion pénale, trois renvois exécutés, dont deux procédures Dublin. On a une dizaine de cas en exécution de peines ou expulsion qui ne sont pas encore entrés en force. A noter que toutes ces situations concernent des ressortissants autres que de l'Union européenne ou de l'AELE. On n'assiste pas donc, dans notre canton, à une avalanche de cas qui pourraient susciter l'intérêt pour une statistique détaillée trimestrielle, comme le relevait d'ailleurs le texte de la motion. Néanmoins, dès le rapport d'activité 2017 de la DSJ, j'ai fait en sorte et j'ai souhaité que la statistique des renvois de personnes sous le coup d'une expulsion pénale figure sous le chapitre du Service de la population et des migrants, dès lors qu'on disposait d'une statistique fiable, suite à l'entrée en vigueur de la loi en 2016. La statistique des prononcés d'expulsion pénale figurera sous le chapitre du Service de l'exécution des peines et de la probation, dès le rapport d'activités 2018. Cela s'explique en lien avec la fusion qui intervient entre le SASPP et le SProb et il y aura donc une transparence totale sur ces statistiques. Le nouveau service veut aussi s'appuyer sur une première année d'activité complète pour réfléchir à la refonte du contenu de son rapport. Sur le fond, le Conseil d'Etat estime maintenant que ces statistiques de base remplissent totalement l'esprit de la motion. Elles permettent de se faire une idée précise de l'application de cette norme constitutionnelle qui avait été votée, je vous le rappelle, en 2010.

Le Conseil d'Etat propose donc de rejeter la motion. Son acceptation impliquerait simplement la création pour la forme d'une base légale et nous sommes d'avis que dans toute

la mesure du possible, il faut éviter de légiférer ou de créer une bureaucratie là où ce n'est pas nécessaire.

Je vous rappelle également que dans le rapport annuel du Conseil d'Etat, respectivement des Directions, nous avons une quantité de statistiques qui sont communiquées en toute transparence et qui ne reposent pas sur des bases légales au sens formel.

Sur le fond, je peux aussi rassurer Monsieur le Motionnaire que le Conseil d'Etat et ma Direction en particulier pratiquent une politique ferme mais juste, liée au traitement de l'ensemble de ses dossiers. On a parfois des critiques qui laissent entendre que le canton de Fribourg serait trop dur dans la gestion de ses dossiers, mais on applique totalement la politique fédérale, confirmée par votation populaire, et la marge de manœuvre laissée au canton est quasi nulle. Nous sommes un organe d'exécution.

Pour l'ensemble de ces motifs, je vous invite à rejeter cette motion, dès lors qu'elle est mise en œuvre dans les faits et qu'il n'y a pas de nécessité de créer une base légale formelle.

- > Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 62 voix contre 29. Il y a 8 abstentions.
- > Cet objet est ainsi liquidé.

*Ont voté oui:*

Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 29.*

*Ont voté non:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/

MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morand Jacques (GR,PLR/FDP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP). *Total: 62.*

*Se sont abstenus:*

Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Doumaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP). *Total: 8.*

- > La séance est levée à 10 h 15.

*Le Président:*

**Markus ITH**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

**Samuel JODRY**, *secrétaire parlementaire*

## Quatrième séance, vendredi 23 mars 2018

Présidence de M. Markus Ith, président

**SOMMAIRE: Postulat 2017-GC-156 François Genoud/Stéphane Sudan: Projet HAE/ESCADA – Programme informatique de gestion; prise en considération. – Rapport d’activité 2018-GC-5 Commission interparlementaire de contrôle du Gymnase intercantonal de la Broye (GYB) (2017); discussion. – Projet de loi 2017-GC-52: Accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat; 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> lectures et vote final. – Prise de congé de M<sup>me</sup> la Conseillère d’Etat Marie Garnier. – Clôture.**

La séance est ouverte à 8 h 30.

Présence de 96 députés; absents: 14.

Sont absents avec justifications: M<sup>mes</sup> et MM. Xavier Ganioz, Johanna Gapany, Bruno Marmier, Pierre Mauron, Jacques Morand, Benoît Rey, Ralph Alexander Schmid, Erika Schnyder, Julia Senti, Thierry Steiert et Dominique Zamofing.

Sans justification: Laurent Dietrich, Jean-Pierre Doutaz et Peter Wüthrich.

MM. Olivier Curty et Maurice Ropraz, conseillers d’Etat, sont excusés.

### Postulat 2017-GC-156 François Genoud/ Stéphane Sudan Projet HAE/ESCADA – Programme informatique de gestion<sup>1</sup>

Prise en considération

**Longchamp Patrice** (*PDC/CVP, GL*). Je suis toujours enseignant au CO de la Glâne à Romont et donc, dans le cadre de mon travail, un utilisateur régulier du système Academy Manager, qui est un des systèmes incriminés aujourd’hui dans ce postulat.

Ce postulat soulève les trois questions suivantes: Où en est-on aujourd’hui au niveau du programme d’harmonisation des systèmes d’information pour l’administration des écoles? Peut-on uniformiser les programmes informatiques de gestion dans toute l’école obligatoire, aussi bien au niveau francophone qu’alémanique? Et finalement, qu’en est-il du financement?

Dans sa réponse, le Conseil d’Etat relève qu’un premier rapport sur les trois prévus nous a déjà été transmis le 7 décembre 2015. Pour le deuxième, il faudra attendre le début de l’année

2019 et celui-ci répondra aux exigences du postulat de ce jour. En attendant, on a toujours trois systèmes incompatibles pour nos différents degrés de scolarité. On a pris du retard, puisque tout aurait déjà dû être terminé en 2017.

A la décharge du Conseil d’Etat, on peut relever que, malheureusement, la société Escada, en laquelle de grands espoirs avaient germé, n’a pas répondu à l’appel d’offre public de 2016. Pour le secondaire I, le système Academy Manager va par contre très bien, est assez léger, et ne coûte pas très cher. En plus, il y a possibilité d’harmonisation avec les CO alémaniques. Concernant le secondaire II, il n’y a aucune réponse de la part du Conseil d’Etat pour l’instant. Quant au financement, il semblerait que, pour l’école obligatoire, le Conseil d’Etat soit d’accord d’ouvrir les cordons de la bourse, et soit prêt à assumer l’entier des charges, ce qui n’est pas le cas aujourd’hui, puisque les communes participent toujours à certains frais.

Au nom du groupe démocrate-chrétien, je vous demande donc d’accepter ce postulat, et d’attendre le rapport de l’année 2019, puisqu’il semble tout de même que cette harmonisation des systèmes d’information pour l’administration des écoles soit en mouvement.

**Perler Urs** (*VCG/MLG, SE*). Zuerst möchte ich meine Interessenbindungen bekannt geben: Als Lehrer und Vorsteher des Kollegiums Heilig Kreuz kenne ich das Projekt HAE und bin direkt davon betroffen. Ich äussere mich im Namen der Fraktion Mitte Links Grün.

Wir unterstützen das Projekt zur Harmonisierung der Schulverwaltungssysteme und sprechen uns dafür aus, dass ein Bericht über den aktuellen Stand des Projektes gemacht wird. Der zweiten Forderung des Postulats, nämlich, dass ein bereits an den französischsprachigen Schulen der Sekundarstufe I bestehendes System als Dauerlösung verwendet wird, stehen wir skeptisch gegenüber.

Lassen Sie mich ein paar Bemerkungen zum Projekt HAE machen. Das Projekt wurde seinerzeit nicht optimal aufgeleitet und stand unter einem schlechten Stern. Mit ESCADA wurde eine Software ausgewählt, die zwar preisgünstig,

<sup>1</sup> Déposé et développé le 12 octobre 2017, BGC p. 2221; réponse du Conseil d’Etat le 20 février 2018, BGC pp. 750ss.

allerdings beim Kauf auch bereits veraltet war und die den Bedürfnissen nicht entsprochen hat. Der eingesparte Preis wurde mittlerweile durch immense Weiterentwicklungskosten und Unterhaltskosten übertroffen. Auch wenn es auf der Stufe Sek II mittlerweile funktioniert, bleibt das Programm veraltet. Es ist zudem nicht zeitgemäss, dass beim Übertritt der Schüler auf eine andere Schulstufe viele Daten noch manuell von Hand eingegeben werden müssen.

Weiter – und dies ist positiv – scheint man aus den Fehlern gelernt zu haben. Die Strategie des Staatsrates, bei der Auswahl die Anzahl der verwendeten Anwendungen zu minimieren, ist zu unterstützen, da nur so die Kosten und die Komplexität verringert werden können. Zudem ist es wichtig, dass es internetbasierte Lösungen gibt, um den wachsenden Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen gerecht zu werden. Deshalb liegt die im Postulat angesprochene Forderung, dass es von Vorteil sei, die bereits an französischsprachigen Schulen gewählte Lösung als einheitliche Lösung zu präsentieren, quer in der Landschaft. Diese Software ist zwar benutzerfreundlich, sie ist aber zu wenig leistungsstark und löst die Problematik der Schnittstelle bei der Übertragung der Daten von einer Schulstufe auf die andere nicht. Hingegen wurde bei der Auswahl der Schulverwaltungssysteme für die Pädagogische Hochschule und die Orientierungsschulen eine Softwarelösung gefunden, welche den Kriterien der kantonalen Strategie entspricht und so leistungsstark ist, dass sie den unterschiedlichen Bedürfnissen der einzelnen Schulstufen entspricht.

Aus diesem Grunde lehnen wir die zweite Forderung im Postulat ab.

**Thalmann-Bolz Katharina** (UDC/SVP, LA). Meine Interessenbindung in dieser Angelegenheit: Ich bin Lehrperson an den Primarschulen Region Murten und Präsidentin der Kommission Pädagogische Hochschule Freiburg. Ich nehme im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei Stellung.

Die Absicht und die Strategie des Staates, für die Schulverwaltungen des Kantons Freiburg ein weitgehend harmonisiertes Informationssystem einzuführen, wurde im Jahre 2012 vom Grossen Rat gutgeheissen. Seither kommt das Projekt etwas schleppend vorwärts – zumindest scheint das die Sicht von aussen zu sein. Mit der Systemlösung PRIMEO auf Primarstufe, wo ich auch beteiligt bin, verlief die Umstellung von gemeindeeigenen Lösungen zur kantonalen Softwarelösung nicht ohne Nebengeräusche. Da ist die Anfrage zur Beibehaltung eines vertrauten Systems auf OS-Stufe nachvollziehbar.

Positiv zu werten sind hingegen der automatische Datenaustausch und die Schnittstellen für die Gemeinden mit dem System PRIMEO auf Primarstufe. Ebenso möchte ich als Präsidentin der Pädagogischen Hochschulkommission meiner Genugtuung Ausdruck verleihen über die Vergabe einer zukünftigen Softwarelösung für die Pädagogische Hoch-

schule. Damit kann hoffentlich mittelfristig eine der Baustellen in dieser Hochschule aufgeräumt werden.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat Verständnis für das Anliegen der Grossräte. Sie ist aber interessiert daran, dass ausführlich und periodisch über den Stand des Projekts ESCADA berichtet werden soll, betrifft das Projekt der Schulverwaltungssoftware doch grosse und wichtige Verwaltungszweige der öffentlichen Hand.

Aus diesen Gründen unterstützt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei die Überweisung des Postulats an den Staatsrat.

**Badoud Antoinette** (PLR/FDP, GR). A la lecture de la réponse du Conseil d'Etat au postulat Genoud/Sudan demandant un rapport sur la situation actuelle du projet HAE/Escada, qui a par ailleurs connu des débuts difficiles, il semble que le projet est désormais sur les bons rails. Il roule à satisfaction, mais est encore perfectible.

Le rapport sur le lot N°2, très attendu et promis pour le début 2019, nous renseignera plus amplement sur le statut financier et sur les fonctionnalités du système de cette harmonisation. L'uniformisation au niveau des deux parties linguistiques du canton est aussi attendue. Il y a cependant encore un point sur lequel nous souhaitons mettre un bémol. Il s'agit de la lenteur du SITel pour la résolution des problèmes. Je cite: «Des enseignants d'un collège ont dû, faute de résolution rapide concernant le logiciel Mathematica, réinstaller une ancienne version pour ne pas entraver leur travail». Il est en outre un point qui nous rassure: c'est l'engagement d'un nouveau directeur au SITel, qui apportera sous doute les réformes nécessaires au bon fonctionnement de ce Service.

Avec ces quelques considérations, le groupe libéral-radical soutiendra unanimement ce postulat, et vous invite à en faire de même.

**Jelk Guy-Noël** (PS/SP, FV). Ce postulat interpelle le gouvernement au sujet du choix et du fonctionnement des systèmes informatiques utilisés dans les écoles de notre canton. Il s'avère que je suis, via ma charge d'enseignant à l'ECG de Fribourg, un utilisateur du système Escada depuis sa mise en fonction en 2013. Il est vrai qu'à ses débuts, le programme bâlois bon marché nous a posé plusieurs gros soucis d'utilisation et de gestion, transposés à la réalité du secondaire II fribourgeois. Petit à petit, les défauts relevés ont été pris en considération, corrigés et adaptés à chaque utilisateur, ce qui a engendré des surcoûts au programme bon marché d'origine. Depuis la rentrée 2016, il semble, dans l'ensemble, que ce programme fonctionne relativement correctement. Un point important de ce système est la gestion des notes, leur sécurité et leur confidentialité. Celui-ci, à ma connaissance, ne pose pas de problème.

Nous pensons dès lors que ce postulat n'est pas opportun et n'apportera pour l'instant aucune nouveauté ni amélioration notable du programme Escada. Nous estimons que la Direction de l'instruction publique doit garder son énergie à la résolution d'autres problématiques. Dans sa grande majorité, le groupe socialiste refusera de transmettre ce postulat.

**Sudan Stéphane** (PDC/CVP, GR). Je suis enseignant au CO de la Gruyère et syndic de la commune de Broc.

En préambule, en tant que co-auteur, je tiens à remercier le Conseil d'Etat qui a proposé d'accepter ce postulat et les différents rapporteurs des groupes qui le soutiennent, tout au moins en partie. En effet, malgré le fait que ce postulat ait perdu un peu de sa substance depuis son lancement pour de multiples raisons qui ont été énumérées dans la réponse faite et les différentes interventions de ce matin, il est important de prendre note des informations du Conseil d'Etat, des promesses des futurs rapports, mais surtout de ne pas baisser la garde et d'exercer une surveillance dans ces domaines si compliqués et très, même trop, onéreux, que sont les différents systèmes d'implantation informatique de gestion dans nos administrations. Il ne faudrait pas que rapidité et système informatique deviennent un oxymore. En effet, les nouveaux délais fixés pour la mise en place de toutes les étapes, qui à ce jour devraient être effectives, me semblent toutefois optimistes.

Pour ma part, je pense que les délais de l'étape 2 et de l'étape 3 ont autant de chance malheureusement d'être respectés en l'état que notre équipe nationale de remporter la Coupe du monde en Russie. Dans les deux cas, j'espère me tromper. Mais soyons positifs et faisons en sorte que ce projet amorcé en 2007 et voté en 2012 trouve son épilogue avant la prochaine décennie.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** Je ne veux pas épiloguer sur le projet HAE, puisque, conformément à ce qui avait été prévu à l'origine, je dois revenir à chaque lot pour vous présenter la situation entièrement, ce qui sera le cas en début d'année prochaine. J'aurai l'occasion de revenir sur plusieurs éléments qui ont été évoqués ici.

Même si ce projet s'implémente de manière, pour certains, un peu lente, il correspond à ce que nous avons dans nos budgets, ce qui a été prévu, et des éléments du terrain lui-même, qui évidemment parfois imposent un certain nombre de difficultés. Le secondaire I, donc les cycles d'orientation, n'était pas prévu dans le périmètre HAE, et ce postulat sous cet angle, même s'il enfonce une porte ouverte sous l'angle du projet HAE lui-même, nous interpelle sur ce qui est fait dans les CO. A cet égard, la réponse que le Conseil d'Etat vous fait est de dire qu'à l'occasion de l'appel d'offres pour la HEP, qui est dans le périmètre HAE, demande a été faite au prestataire de proposer aussi quelque chose pour le secondaire I. C'est dans ce cadre qu'il nous a été proposé le projet IS-Academia, le projet Academy Manager, qui n'est actuellement utilisé

que du côté francophone. L'entreprise développant le logiciel du secondaire I n'a tout simplement pas répondu à l'appel d'offres. Le projet IS-Academia, qui a été prévu pour la HEP, est déjà utilisé en Suisse dans plusieurs HEP, en version francophone, en version allemande, également dans des CO, et je crois que c'est un excellent système, qui nous permettra de répondre aussi à ce besoin, même s'il n'a pas été au début intégré au projet HAE.

Je vous remercie donc pour vos interventions et j'aurai l'occasion également de revenir là-dessus dans une année, avec le lot 2.

> Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 73 voix contre 17. Il y a 2 abstentions.

*Ont voté oui:*

Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schnewly André (SE,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 73.*

*Ont voté non:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FL,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP). *Total: 17.*

*Se sont abstenus:*

Bischof Simon (GL,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP). Total: 2.

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

—

## Rapport d'activité 2018-GC-5 Commission interparlementaire de contrôle du Gymnase intercantonal de la Broye (GYB) (2017)<sup>1</sup>

Rapporteuse: **Rose-Marie Rodriguez** (PS/SP, BR).

### Discussion

**La Rapporteuse.** La Commission interparlementaire de contrôle du Gymnase intercantonal de la Broye vous soumet son rapport d'activité 2017. Durant cette période et conformément à la convention intercantonale, la Commission s'est réunie à deux reprises notamment pour les comptes 2016 et le budget 2018.

Lors de ces deux séances, la Commission a souhaité la bienvenue à plusieurs nouveaux membres vaudois élus à fin avril 2017 et à M. Cédric Péclard, nouveau membre fribourgeois qui a remplacé notre collègue décédé M. Denis Chassot, à qui la Commission a rendu hommage lors de la dernière séance.

Ces séances ont été suivies par M. Jean-Pierre Siggen, conseiller d'Etat et président du Conseil du GYB pour les années 2016 et 2017, M. le Directeur Thierry Maire et également M. François Piccand, chef du Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré du canton de Fribourg. La Commission les en remercie ainsi que M<sup>me</sup> Marie-Claude Clerc, secrétaire.

En ce qui concerne les comptes 2016: comme vous pouvez le voir, ceux-ci présentent un excédent de charges de 15 633 966 francs, avec un écart minime par rapport au budget. Les efforts de la direction en matière d'économies diverses sont à saluer.

Le budget 2018 est quant à lui en augmentation de 4,23% à 17,185 millions. Ceci est dû à des reports de frais du précédent budget, de même qu'à l'augmentation du poste de «Mobilier et équipement» qui suit la courbe toujours ascendante du nombre d'élèves.

En parlant d'eux justement, ce sont 1199 élèves et 91 EPT d'enseignants qui ont effectué la rentrée en septembre 2017 et l'augmentation se poursuivra à la rentrée prochaine avec probablement une classe supplémentaire. Cela nous interpelle et nous donne la mesure de l'urgence de l'agrandissement: nous rappelons en effet que le GYB était initialement prévu en

2005 pour 850 élèves et qu'à la prochaine rentrée les effectifs d'élèves atteindront les prévisions de la rentrée 2021.

Quelques bonnes nouvelles cependant: le GYB est un établissement jeune et novateur, qui n'a de cesse de chercher de nouvelles solutions que ce soit à la pénurie des locaux, aux contraintes de son statut intercantonal et qui se veut à la pointe de la digitalisation.

Depuis plusieurs années déjà, l'établissement offre le choix à ses élèves de suivre leur cursus sur supports traditionnels et un cursus numérique. Le 85% des élèves ont choisi le cursus numérique; cela signifie que 1000 élèves se connectent chaque matin à l'école. Le coût des fournitures scolaires a ainsi diminué de 35% depuis l'introduction de ce système en août 2013. Pour cela, le GYB et son directeur, Thierry Maire, sont devenus des références au plan suisse en matière de digitalisation d'établissements scolaires.

Pour conclure, la Commission interparlementaire réitère ses remerciements à la direction, au corps professoral et aux collaborateurs.

Elle souligne de plus la bonne conduite et le bon fonctionnement de l'établissement et recommande aux Grands Conseils des cantons de Vaud et Fribourg de prendre acte de ce rapport d'activité 2017.

**Chardonnens Jean-Daniel** (UDC/SVP, BR). Mes liens d'intérêts: je suis broyeur et membre de la Commission interparlementaire du GYB.

Le groupe UDC a étudié avec intérêt le rapport de la Commission interparlementaire du Gymnase intercantonal de la Broye pour l'année 2017.

Sous la présidence de notre collègue Rose-Marie Rodriguez, la Commission a siégé à deux reprises. Conformément à son mandat, la Commission a exercé sa mission de contrôle plus particulièrement sur le budget et les comptes annuels. Ces séances se sont déroulées en présence du conseiller d'Etat Jean-Pierre Siggen et du directeur du GYB, M. Thierry Maire, qui ont répondu aux questions des membres de la Commission à leur entière satisfaction.

Nous avons pu constater que les comptes 2016 sont conformes au budget, puisqu'un écart négatif minime de 0,7% a été réalisé. Le budget 2017 avait déjà anticipé l'augmentation des effectifs et l'ouverture de trois classes supplémentaires. Cette hausse étant à cheval sur deux années, la croissance de l'effectif a sensiblement péjoré le budget 2018, d'autant plus qu'une classe supplémentaire devrait être ouverte à la rentrée. D'autres facteurs liés à cette hausse ainsi que des adaptations repoussées du budget 2017 influencent également cette prévision pour 2018, en augmentation de 4,23% à 17,185 millions.

Pour des raisons de vacance à la fonction d'architecte cantonal dans les deux cantons ainsi qu'en raison d'un changement

<sup>1</sup> Texte du rapport pp. 688ss.

à la tête du Département vaudois en charge de la formation, l'agrandissement du GYB est reportée et les nouveaux locaux ne pourront pas être mis à disposition avant la rentrée 2021. Pourtant il y a urgence, car le GYB avait été construit pour 850 élèves et ce sont aujourd'hui pas moins de 1200 élèves qui occupent le site.

Il faut d'ailleurs relever l'efficacité de la direction du GYB, qui déborde d'astuces pour arriver à accueillir et faire travailler tous les élèves dans des conditions acceptables. A noter que le GYB et son directeur, M. Thierry Maire, sont devenus une référence au plan suisse en matière de digitalisation d'établissements scolaires.

**Péclard Cédric** (*VCG/MLG, BR*). Je déclare mes liens d'intérêt: je suis membre de la Commission interparlementaire de contrôle du Gymnase intercantonal de la Broye.

Notre groupe a pris connaissance avec intérêt du rapport d'activité de cette Commission. Ce rapport met en lumière l'excellente maîtrise du budget avec un bouclage des comptes 2016 inférieur aux prévisions. De grands efforts ont été entrepris afin de diminuer les frais d'impression qui ont été réduits de 50% en quatre ans malgré l'augmentation d'élèves. Le budget 2018 en augmentation de 4,23% doit faire face à l'accroissement constant de l'effectif et la conséquence d'ouverture de classes supplémentaires. Nous atteignons d'ailleurs déjà l'effectif initialement prévu pour 2021. A ce jour, il en découle déjà une suroccupation et la direction a mis en place une série de mesures afin de mixer les différentes occupations de certains locaux en s'assurant de prendre soin, de garantir à satisfaction le bon fonctionnement de l'établissement. Un agrandissement du site est bien sur les rails, le train est en marche. J'aimerais que l'on m'assure qu'il est bien sur la bonne voie. J'ai de la peine à comprendre qu'un poste vacant ou un changement à la tête d'un Département, certes de l'autre côté de la frontière, justifie un tel retard de ce projet. Nous demandons au Conseil d'Etat de mettre tout en œuvre afin de garantir le bon suivi de ce dossier et d'en assurer la mise en service pour la rentrée 2021.

La digitalisation est également en marche au GYB. Déjà pionnier dans ce domaine depuis son ouverture en 2005, l'établissement encourage ce développement du cursus numérique proposé aux élèves jusqu'à la cyberadministration qui offre un portail pour les parents. Depuis cette introduction, les coûts des fournitures scolaires ont diminué de 35%. En tant que député broyard, nous constatons avec plaisir que cette structure intercantonale fonctionne de belle manière et doit faire référence pour les prochains défis de ce district. Cette mention de fierté est également partagée par nos confrères du canton du Vaud. C'est avec satisfaction que le groupe Vert Centre Gauche prend acte de ce rapport.

**Collomb Eric** (*PDC/CVP, BR*). J'interviens au nom du groupe démocrate-chrétien. Je ne vais pas revenir sur tout ce qui a déjà été dit. Je vais essayer de raccourcir un peu ce rapport. Je reviendrai quand même sur cette gestion financière qui est

excellente, vraiment. Un seul exemple pour la période 2012–2016, cet établissement a réussi à diviser les frais de consommation de papier par deux, ce qui n'est pas le cas, j'imagine, dans toutes les entreprises. Bravo!

Je viendrai surtout sur la suroccupation des locaux. Ces locaux sont prévus pour 850 élèves. Aujourd'hui ou plutôt à la rentrée 2018, il y aura 1200 élèves. C'est pour moi quelque chose de très difficile à gérer pour la direction et je ne comprends pas, et cela a déjà été dit par mon collègue Péclard, qu'on ait pu prendre une année de retard. Dans une entreprise, si vous avez une direction ou un chef de département qui quitte, vous avez un plan de relève. Dans le cas du GYB, les architectes cantonaux ont quitté, on savait qu'ils allaient quitter, ce ne sont pas des gens qui sont partis du jour au lendemain. Une conseillère d'Etat qui s'en va, M<sup>me</sup> Anne-Catherine Lyon, pour une autre qui la remplace M<sup>me</sup> Cesla Amarelle, la terre ne s'arrête pas de tourner. Pour moi, c'est un immense problème de gouvernance dans ce cas-là et je le déplore amèrement.

Au niveau de la digitalisation, là aussi je pense que c'est important de le relever encore une fois: 85% des élèves suivent un cursus numérique: le Gymnase a commencé déjà en 2005 cette conversion virtuelle des moyens d'enseignement traditionnels, c'est vraiment à relever. La Broye ou plutôt le GYB est une référence au niveau suisse. Merci à M. Maire et à son équipe de direction pour la bonne conduite et le bon fonctionnement de cet établissement.

**Hänni-Fischer Bernadette** (*PS/SP, LA*). Ich glaube, alles, was gesagt werden musste, wurde bereits gesagt. Es ist ein sehr positives Bild, das von diesem interkantonalen Gymnasium gezeigt wurde. Was mich – und das möchte ich hier noch unterstreichen – beeindruckt hat, ist die Pionierarbeit in Sachen Digitalisierung, bei der die Schüler alle einbezogen sind. Das heisst, die Schüler behandeln die Digitalisierung und das Internet nicht nur theoretisch als Schulfach in der Schule, sondern sie werden direkt damit beschäftigt und können so praktische Erfahrungen sammeln, insbesondere auch die Eltern. Schweizweit hat Herr Maire mit seinem Team hier eine Pionierarbeit geleistet.

Was die Führung der Schule betrifft, möchte ich mich – zusammen mit der Sozialdemokratischen Fraktion – den bereits ausgesprochenen Gratulationen anschliessen.

**Zadory Michel** (*UDC/SVP, BR*). J'ai une question à vous poser: quand j'étais dans cette Commission du contrôle du GYB, il a été évoqué le fait que de plus en plus d'élèves vaudois font le cursus fribourgeois, soit les quatre ans de formation. Est-ce que cette tendance continue actuellement ou cela s'est stabilisé? Merci pour votre réponse.

**La Rapporteuse**. Je constate avec plaisir que tous les groupes prennent acte du rapport avec satisfaction. C'est vrai que, comme Broyard, on se sent très fier de ce qui se passe. Je vais laisser M. le Conseiller d'Etat compléter les informations.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** J'aimerais d'abord remercier M<sup>me</sup> la Rapporteuse et les autres membres de la délégation fribourgeoise dans la Commission pour leur participation à l'élaboration de ce rapport et pour leur engagement en faveur du Gymnase intercantonal de la Broye.

Peut-être un élément ou l'autre à ajouter au contenu de ce rapport. Une question encore ouverte l'automne dernier était d'inclure ou non une halle de gymnastique dans le projet d'agrandissement. Depuis, la décision est tombée et il y aura, ajoutée au projet initial, une halle de gymnastique qui sera construite dans le cadre de l'extension prévue.

Pour ce qui est des retards jusqu'à maintenant – vous me pardonneriez de ne pas commenter ce qui se fait du côté vaudois qui est le canton qui a le lead dans cette construction: les Vaudois ont un processus différent du nôtre, qui commence par une étude de faisabilité qui reste au niveau du Conseil d'Etat; ils élaborent ensuite l'appel d'offres, puis viennent au Grand Conseil une seule fois directement avec un crédit de construction. La procédure n'est pas tout à fait la même, le rythme n'est pas non plus tout à fait le même.

Le calendrier actuellement prévu est le suivant – je peux vous donner les dernières informations. A partir du mois de juin de cette année, toute une série d'appels d'offres sera publiée jusqu'en septembre; le crédit de construction devrait pouvoir vous être présenté en mars 2019, le projet définitif ensuite au plus tard en septembre de l'année prochaine. On compte avec un permis de construire en octobre 2019. Les travaux d'extension eux-mêmes devraient se dérouler entre novembre 2019 et juillet 2021, si bien que la rentrée scolaire 2021 pourra se faire avec l'extension.

Je relève également ce qui a été mentionné, à savoir l'importance accordée par le Gymnase intercantonal à la numérisation, non seulement en permettant aux jeunes de choisir entre le papier et l'informatique, mais également en prévoyant ou en mettant dans le programme deux années d'informatique, ce qui n'est évidemment pas le cas dans les autres collèges du canton de Fribourg et de Vaud, où l'introduction de cette branche est prévue pour les prochaines années dans le cadre de la Conférence des Directeurs de l'instruction publique. Une avance non seulement en terme d'utilisation, de moyens, mais également en terme de formation. Je tire aussi un coup de chapeau au directeur du GYB.

Enfin, pour la remarque de M. le Député Zadory, je n'ai pas connaissance de cette évolution concernant les élèves vaudois, à savoir un parcours à la fribourgeoise en quatre ans. En tout cas, ça n'a pas été mentionné.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

## **Projet de loi 2017-DIAF-52 Accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat<sup>1</sup>**

Rapporteur: **Nicolas Bürgisser** (PLR/FDP, SE).

Commissaire: **Marie Garnier, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts.**

### **Entrée en matière**

**Le Rapporteur.** Wir dürfen hier einen wahrhaft historischen Moment erleben. Realisierte Kantonswechsel sind in der Schweiz äusserst selten. Uns allen ist der Kantonswechsel von Vellerat vom Kanton Bern zum Kanton Jura sicher noch in Erinnerung. Gewünschte Kantonswechsel von mehreren Gemeinden gibt es hingegen viele. So wollen zum Beispiel im Grenzgebiet der Kantone Aargau und Zürich mehrere Gemeinden allenfalls den Kanton wechseln. Ein Kantonswechsel einer ganzen Gemeinde muss hingegen Sinn machen. Eine Gemeinde, welche per Gesetz und Verfassung für das Wohlergehen ihrer Bürgerinnen und Bürger verantwortlich ist und das Gefühl hat, aufgrund der vorliegenden Tatsachen und der geographischen Lage könne man eben dieses Wohlergehen besser in einem anderen Kanton vollziehen, eine solche Gemeinde hat beim Wunsch eines Kantonswechsels einen langen Weg vor sich.

Genau diesen langen Weg hat die Gemeinde Clavaleyres eingeschlagen und kommt dem Ziel immer näher. Der Grosse Rat des Kantons Bern hat einem allfälligen Kantonswechsel bereits zugestimmt. Und nun sind wir an der Reihe. Für die grosse Vorarbeit dieses Gesetzesentwurfs und die gewissenhafte Vorbereitung gilt unser Dank an Roland Schmid vom Amt für Gemeinden. Es ist ein seltener Gesetzesentwurf, den er erarbeiten musste. Er wird wegweisend sein in der ganzen Schweiz. Besten Dank, Herr Schmid, Ihr Gesetzesentwurf ist jetzt ein Beispiel für die ganze Schweiz. Der Kanton Freiburg hat Pionierarbeit geleistet. (*Applaus*)

Nach derzeitiger Planung würde der Kantonswechsel von Clavaleyres, einer Gemeinde mit genau 1 km<sup>2</sup> Fläche, 50 Einwohnerinnen und Einwohnern, davon 3 Schulkinder, 8 Pensionierte und 5 Bauern, am 1. Januar 2021 vonstattengehen. Genau zu diesem Zeitpunkt werden alle Rechtsverhältnisse im Zusammenhang mit Clavaleyres und seinen Einwohnerinnen und Einwohnern vom bernischen ins freiburgische Rechtssystem übergehen. Die Exklave Clavaleyres mit Grenzen zum Kanton Freiburg und zum Kanton Waadt würde dann zum Seebezirk gehören und anschliessend mit der Gemeinde Murten fusionieren. Das Fusionsprojekt ist rechtlich gesehen allerdings eine separate Angelegenheit.

<sup>1</sup> Message et projet pp. 631ss.

Je vous montre vite le drapeau de la comune de Clavaleyres. Peut-être la comune de Morat serait-elle d'accord de reprendre ce drapeau. (*Rires.*) Ce drapeau appartient au syndic, il est toujours dans son jardin.

Rechtlich gibt es viele Sachen zu klären. Zum Beispiel eine kleine Sache: der Führerausweiszug. Das wurde bisher vom Kanton Bern gemanagt und das käme dann zu uns, wobei ich vermute, dass es selten zu einem Führerausweiszug kommt in Clavaleyres – ich glaube, die letzte Radarbusse ist schon eine Weile her bei euch.

Die vorberatende Kommission des Grossen Rates hat in Clavaleyres getagt – im Ausland. Es ist das erste Mal oder zumindest eines der wenigen Male, dass eine freiburgische Kommission im Kanton Bern getagt hat. Die Kommission wurde vom Syndic äusserst herzlich empfangen. Merci beaucoup. Die Kommission schlägt Ihnen einstimmig Eintreten auf diesen Gesetzesentwurf vor. Bei Artikel 15 schlägt Ihnen die Kommission einstimmig einen Abänderungsantrag vor. Es geht hier um die Finanzhilfe des Kantons Freiburg. Wir kommen später auf diesen Artikel zurück.

**La Commissaire.** Le dernier projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter est aussi celui qui revêt probablement la plus grande dimension symbolique. Il s'agit ni plus ni moins d'inscrire dans la loi les bases d'une extension du territoire du canton de Fribourg. C'est une première depuis plus de deux siècles. L'époque napoléonienne a dessiné la Suisse moderne, dont la première Diète a eu lieu à Fribourg en 1803, avec Louis d'Affry, qui est là sur le vitrail. Contrairement à l'époque napoléonienne toutefois, il ne s'agit ni d'une annexion forcée ni d'un découpage imposé par le haut, mais bien de la réponse à une requête des communes concernées. Naturellement, tant en termes de population que de surface, le canton de Fribourg sera peu touché par la fusion de la commune de Morat avec celle de Clavaleyres. Clavaleyres d'ailleurs, qui indique d'après le dictionnaire toponymique la présence non pas de clés, mais de chicorées, une jolie fleur bleue, Wegwarte en allemand. Avec ses 50 habitants et son kilomètre carré, cette dernière représentera 0,016% de la population fribourgeoise et 0,06% du territoire cantonal.

La lecture du projet de loi et de son message montre toutefois que la complexité du dossier n'est pas proportionnelle à cette taille. Notre législation ne prévoit aucune disposition relative à une modification du territoire cantonal, à fortiori aucune disposition pour régler un cas de fusion intercantonal. Il a donc fallu partir de zéro, envisager toutes les hypothèses afin que nous disposions, le cas échéant, de bases légales adéquates. C'est, comme on l'a entendu, un Bernois qui travaille à Fribourg qui a rédigé ce texte. Les administrations fribourgeoises et bernoises travaillent donc en bonne entente pour faire aboutir ce projet. Le concordat, annoncé dans le projet qui vous est soumis aujourd'hui, est en cours d'élaboration et devrait être finalisé cet été. Les communes ont d'ores et déjà

préparé le projet de convention de fusion et pourront donc voter à l'automne de cette année. Comme vous avez pu le lire, le peuple fribourgeois comme le peuple bernois se prononceront sur la modification des frontières cantonales.

Pour finir, j'ai le plaisir de vous confirmer que le Conseil d'Etat se rallie à l'amendement de la commission relatif à l'aide financière de la fusion. On ne pouvait pas faire autrement de toute façon. Je me permets toutefois de relever que le montant en jeu, environ 10 000 frs est sans commune mesure avec les ressources consacrées à l'accompagnement de ce projet, notamment par notre Service des communes.

Je vous invite donc à entrer en matière sur ce projet de loi et à soutenir l'amendement proposé par la commission parlementaire.

**Aebischer Susanne** (*PDC/CVP, LA*). Clavaleyres, un joyau pour l'instant à côté, est entouré par le district du Lac. Déjà 450 années avant Jésus-Christ, des gens habitaient là. C'est certainement parce qu'il y a une extrêmement belle vue sur le lac de Morat et que la terre est extrêmement fertile, parce que Clavaleyres était aussi la ferme de Villars-les-Moines, le château.

Aujourd'hui, on parle donc d'un changement entre églises catholique et réformée, entre le canton de Berne et le territoire fribourgeois, qui a déjà eu lieu deux fois, et une réunion avec Morat, avec qui Clavaleyres était déjà lié en 1527. Rendez-vous donc compte qu'aujourd'hui, ce n'est pas juste un kilomètre carré dont on parle, mais d'un endroit qui partage son histoire entre le canton de Fribourg et le canton de Berne. En 1586, Clavaleyres était déjà vendu au canton de Fribourg, puis a été racheté en 1620. Après l'entrée des Français en 1798, c'était encore fribourgeois, puis redevenu bernois, parce que les Bernois insistaient pour réinstaller le territoire originel. Clavaleyres était la ferme d'Avenches au temps des Romains. Après le village était la ferme de Villars-les-Moines. Aujourd'hui, c'est le moment de s'émanciper et de suivre les choix que ses habitants ont voulu et souhaité.

En parlant pour le groupe démocrate-chrétien, on soutiendra évidemment entièrement ce magnifique décret de loi et ce changement de territoire souhaité par la commune. On est pour qu'une commune soit là où elle appartient.

Schon heute ist die Gemeinde Clavaleyres gut vernetzt mit den Nachbargemeinden Murten und Courgevax. Die Kinder gehen zur Schule, die Feuerwehr ist geregelt. Ich denke, es ist an der Zeit, dass die Gemeinden Lösungen finden, die ihnen und ihren Bewohnern dienen. Wir fragen uns natürlich, was die anderen Personen der Gemeinde machen, abgesehen von den 16 Personen, die wir nun kennen – Pensionierte, Schüler und Bauern – und wollen ermöglichen, dass es diesen anderen Einwohnern auch möglichst gut geht.

In diesem Sinne sind wir für Eintreten.

**Chassot Claude** (*VCG/MLG, SC*). Le message de 17 pages, que le Conseil d'Etat nous a concocté pour nous expliquer avec conviction cette démarche rarissime, soit accueillir en grande pompe le kilomètre carré bernois de Clavaleyres, démontre que les décisions n'ont pas été prises à la légère. Au pays des juristes, le contraire eut été inquiétant.

Braves gens de Clavaleyres, vous rejoignez les Fribourgeois. Cela doit être vraisemblablement un bonheur en plus pour vous, à n'en pas douter. L'histoire de ce petit coin de territoire, puise ses racines dans un grand coin de l'Histoire. Je vais donner encore quelques petites précisions, pour le bon plaisir.

Je vois que ma collègue Susanne Aebischer a rejoint les Romains. Petit retour en arrière avec un rafraîchissement salutaire de nos connaissances à cet égard. Et je remercie la conseillère d'Etat qui a déjà fait le gros du travail. 22 juin 1476: bataille de Morat, sous une pluie fine semble-t-il, mais avec un rayon de soleil pour la victoire. 3-0 pour les Suisses. 1475, le printemps: bataille de Nancy, fin du match des guerres de Bourgogne. 3-0, Charles le Téméraire quitte définitivement le terrain.

De cette date à 1798, Clavaleyres est inclus pour longtemps dans le bailliage commun administré alternativement par Berne et Fribourg. On se partage chrétiennement les taxes et les impôts divers de cette région et des régions d'Orbe, de Grandson, d'Echallens, et bien entendu de Morat, et ceci jusqu'en 1798, date à laquelle on se brouille et le temps se gâte. Il faudra donc l'intervention d'un médiateur pour régler la question du Moratois, notamment. Arrive alors un certain Napoléon Bonaparte, premier consul et ami du personnage qui nous regarde inlassablement et sans broncher durant toutes nos séances, Louis d'Affry, premier landammann de Suisse, et pas pour rien. Finalement, la situation qui a prévalu jusqu'à ce jour est le résultat du choix de la diète des 19 cantons qui a donné raison, et là allez savoir pourquoi, aux Bernois en leur attribuant Villars-les-Moines et Clavaleyres.

Madame la Commissaire du gouvernement, en quittant aujourd'hui ce Gouvernement, vous allez peut-être entrer dans l'histoire de ce canton en étant la cheffe de Direction qui a participé à l'extension pacifique des terres fribourgeoises.

C'est avec ces quelques considérations, qui méritaient quand même le détour de par leurs spécificités exceptionnelles, que notre groupe parlementaire Vert Centre Gauche acceptera ce projet et souhaite la bienvenue dans notre canton aux gens de Clavaleyres.

**Johner-Etter Ueli** (*UDC/SVP, LA*). Die Geschichte der Gemeinde Clavaleyres ist eng verbunden mit der Geschichte des Seebezirks, des ehemaligen reformierten deutschsprachigen Murtenbietes. 1798 wird Clavaleyres zusammen mit Münchenwiler durch Napoleon – mit der Neuordnung der Schweiz – dem Kanton Freiburg zugeteilt. Clavaleyres hat also vor gut 200 Jahren schon einmal Freiburger Luft

geschnuppert. Nach Einsprache des Kantons Berns wurden zuerst Münchenwiler – mit dem Schloss – und 1807 auch Clavaleyres durch einen Entscheid der eidgenössischen Tagsatzung als Exklave wieder dem Kanton Bern zugeteilt.

Aber wie in anderen peripheren Gebieten und Randregionen fühlte sich diese kleine Gemeinde manchmal etwas vernachlässigt, oft durch Kleinigkeiten. So funktionierte zum Beispiel etwa in Clavaleyres der Sirenentest nicht, weil das Auslösen der Funknetze von Laupen nicht bis ins Murtenbiet reichte. Oder die Dorfstrasse wurde nicht ganz nach dem Wunsch der Bevölkerung unterhalten, weil eben nur 50 Berner davon profitieren. Mit ihrer 100 ha grossen Gemeindefläche – gutes Ackerland, sogar mit Reben – sind die Einwohner in allen Belangen mit Murten verbunden.

Heute geht der Kantonswechsel allerdings nicht mehr so einfach vonstatten wie seinerzeit mit dem Bezahlen von einigen 100 Gulden. Heute braucht es ein ausführliches Gesetz. Es steht also nichts im Wege, wieder einmal ein Blatt im Geschichtsbuch meiner Region neu zu schreiben und Clavaleyres herzlich im Kanton Freiburg aufzunehmen und willkommen zu heissen.

Unsere Fraktion ist einstimmig für Eintreten.

**Hänni-Fischer Bernadette** (*PS/SP, LA*). Ich erlaube mir vorab, meine Freude darüber auszudrücken, dass uns die Präsidentin des Grossen Rates des Kantons Bern, Frau Ursula Zybach, mit ihrem Besuch beehrt. In Ihrem Beisein, Frau Grossratspräsidentin, die Sie den Kanton Bern vertreten, in Anwesenheit des Gemeindepräsidenten von Clavaleyres, Herrn Jürg Truog, im Beisein des Gemeindepräsidenten von Murten, Herrn Christian Brechbühl, mit seiner rechten Hand, Herrn Bruno Bandi, dürfen wir heute einen weiteren Schritt des historischen Wechsels eines Landstücks des Kantons Bern in den Kanton Freiburg vornehmen. Als Murtenrin bin ich eine Direktbetroffene und mit gutem Gewissen darf ich daran erinnern, dass die Gemeinde Murten den neuen Ortsteil herzlich willkommen heisst.

Über jedes neue Gesetz wird üblicherweise so lange debattiert, bis die einzelnen Artikel in derjenigen Form erscheinen, die dem Willen des Parlaments entspricht. Das vorliegende Gesetz dürfte weder grosse Debatten auslösen, noch muss ein Referendum befürchtet werden. Der Kantonswechsel stellt sich als eine logische Folge von langen Abklärungen und Verhandlungen heraus. Heute präsentiert sich das Ziel klar und ist unumstritten. Die Gemeinde Clavaleyres mit einer Fläche von rund 1 Quadratkilometer und rund 50 Einwohnerinnen und Einwohner – wie wir bereits gehört haben – wird zur Gemeinde Murten wechseln, mit der zusammen sie heute schon einen Grossteil der Aufgaben erledigt.

Die Lösung, sich an eine grosse, gut funktionierende Gemeinde anzuschliessen, ist eine gute Lösung. Sie ist viel besser, als wenn zwei kleine Gemeinden fusionieren würden

und die Strukturen von Grund auf neu erfinden, aufbauen müssten. Im Juni 2017 hat der Kanton Bern sein Gesetz verabschiedet und heute ist es der Kanton Freiburg, der das Gesetz gutheisst, das die Grundlage für den Kantonswechsel bildet. Es trifft zu: Es handelt sich um eine sehr technische, aber notwendige Angelegenheit. Der grosse Aufwand für die Umsetzung des unbestrittenen Ziels muss hingenommen werden. Jeder Schritt – und es gibt davon mehr, als sich der Durchschnittsbürger, die Durchschnittsbürgerin vorstellen kann – muss rechtlich sauber abgesichert sein, um eine harmonische und nachhaltige Abwicklung des Kantonswechsels und der Fusion mit der neuen Gemeinde sicherzustellen. Für die immense Vorarbeit hinter den Kulissen gehört den Machern schon heute grosser Dank. Vielen Dank auch an den Staatsrat, der sich dem einstimmigen Änderungsantrag der Kommission zu Artikel 15 anschliesst, so dass das Gesetz über die Gemeindezusammenschlüsse – beziehungsweise die Finanzierung dieser Funktion – zur Anwendung kommt, auch wenn sie über Kantonsgrenzen hinweg erfolgt. Somit erklärt die Sozialdemokratische Fraktion Eintreten auf das Geschäft.

Lassen Sie mich noch einen letzten Satz sagen. Liebe Berner Kolleginnen und Kollegen: Üben Sie schon heute mit «Hopp Gotteron» und nicht mehr mit «Hopp SCB», wir haben es nötig.

**Schwander Susanne** (PLR/FDP, LA). Meine Interessenbindung: Ich bin auch Grossrätin des Seebezirks. Ich darf hier im Namen der Freisinnig-demokratischen Fraktion sprechen. Die Freisinnig-demokratische Fraktion unterstützt die Aufnahme der Gemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und damit den Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten.

Die Gemeinde Clavaleyres ist im Seebezirk bestens integriert. Sie nimmt seit Jahren regelmässig an den Hauptversammlungen des Gemeindeverbandes des Seebezirks teil.

Mit einer Einwohnerzahl von 50 Personen kann Clavaleyres die Aufgaben einer modernen Gemeinde nicht mehr abdecken. Alle Einwohnerinnen und Einwohner haben bereits in den vergangenen Jahren ein politisches Amt bekleidet. Zur Zeit funktioniert die Gemeinde dank dem Einsatz von drei Gemeinderäten. Die Administration wird von der Gemeinde Kallnach sichergestellt.

Frühere Bestrebungen, mit bernischen Gemeinden zu fusionieren, haben sich für die Enklave aus verschiedenen Gründen nicht verwirklicht. Die bestehende und gut funktionierende Zusammenarbeit mit der Gemeinde Murten hat Clavaleyres dazu bewogen, den anspruchsvollen Weg eines Zusammenschlusses über die Kantonsgrenzen hinweg zu gehen.

Die Gemeinde Murten und die Behörden des Kantons Bern, und hoffentlich auch der Kanton Freiburg, unterstützen sicher das Ersuchen um den Kantonswechsel.

Die Freisinnig-demokratische Fraktion unterstützt ebenfalls den Gesetzesentwurf, den Änderungsantrag Projet bis, damit auch bei dieser Fusion der Staat Freiburg seinen Beitrag im Rahmen von 10 000 Franken leistet.

Ich hoffe weiterhin, dass dieses Gesetz die Türe zu weiteren Fusionsgesprächen über die Kantonsgrenzen hinweg öffnet. Auch im Raum Kerzers hat es Gemeinden, welche gerne Fusionsgespräche mit einer freiburgischen Gemeinde aufnehmen möchten. Bis jetzt gibt es vom Kanton Bern hierzu ein absolutes Zeichen des «No-Go». Aber vielleicht gibt es ja hier auch Möglichkeiten, diese Gespräche noch einmal zu führen.

Die Freisinnig-demokratische Fraktion empfiehlt Eintreten.

**Le Rapporteur.** Je constate que l'entrée en matière n'est pas combattue.

Ich danke den Grossrätinnen und Grossräten Susanne Aebischer, Claude Chassot, Ueli Johner-Etter, Bernadette Hänni und Susanne Schwander. Alle haben sich für Eintreten ausgesprochen, besten Dank. Il n'y avait non plus aucune question à la Commission.

J'ai pour l'instant terminé. Merci.

**La Commissaire.** Je remercie les groupes pour l'entrée en matière, relayée par les députés lacois, dont trois femmes d'ailleurs, et par le député Claude Chassot.

Je profite de l'occasion pour remercier aussi les personnes qui ont été au début des négociations, c'est-à-dire les deux préfets, du Lac et de la région bernoise, M. Christophe Neuhaus, conseiller d'Etat bernois en charge des communes et les deux syndics. M. Christophe Neuhaus a vraiment garanti une saine collaboration, tant que cela se limitait à Clavaleyres.

Puisque je suis aujourd'hui à prononcer mes dernières volontés, devant le Grand Conseil en tout cas, et que la commune de Fribourg est représentée ici, qu'au vu de tout le travail qu'a fait Napoléon pour notre canton avec Louis d'Affry, cela a été mentionné précédemment, je suggérerais qu'on accorde peut-être à Napoléon le droit d'avoir une place en ville de Fribourg. Je la verrais bien au-dessus du Marché au poisson, à la rue Pierre-Aeby, à côté de la demeure de Louis d'Affry, et en face des Cordeliers, lieu de la première diète de la Médiation.

Pour le reste, je vous remercie.

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

## Première lecture

### ART. 1

**Le Rapporteur.** Es geht hier um die Einwohnergemeinde von Clavaleyres, also um einen Quadratkilometer und um 50 Einwohner.

> Adopté.

### ART. 2

**Le Rapporteur.** Artikel 2 regelt alle anschliessenden Prozeduren: Das sind die Abstimmungen der beiden Kantone, also der Einwohnerinnen und Einwohner der Kantone Bern und Freiburg sowie des Nationalrates und des Ständerates sowie andere Abläufe, die geregelt werden müssen.

> Adopté.

### ART. 3

**Le Rapporteur.** Hier wird das geltende Recht behandelt.

> Adopté.

### ART. 4

> Adopté.

### ART. 5

**Le Rapporteur.** Die Zuständigkeit liegt im Kanton Bern beim Regierungsrat, bei uns beim Staatsrat.

> Adopté.

### ART. 6

**Le Rapporteur.** Wie bei allen Gemeindefusionen ist auch hier ein interkommunaler Fusionsvertrag von Nöten. Das wird ziemlich einfach werden, weil die Gemeinde Clavaleyres bereits stark mit Murten zusammenarbeitet.

> Adopté.

### ART. 7

**Le Rapporteur.** Das ist fast der spannendste Artikel. Es wird künftig interessant sein, welcher Bürger von Clavaleyres im Gemeinderat von Murten Einsitz nehmen wird. Vielleicht sitzt er auf der Tribüne.

> Adopté.

### ART. 8

**Le Rapporteur.** Eben: Der Wahlkreis Clavaleyres entsendet für die Dauer der Übergangsordnung eine Person in den Gemeinderat von Murten. Oder auch eine Frau, das ist auch möglich.

**La Commissaire.** Sûrement une femme.

> Adopté.

### ART. 9

**Le Rapporteur.** Das gleiche wie Artikel 8.

> Adopté.

### ART. 10

> Adopté.

### ART. 11

**Le Rapporteur.** Wiederum ein Detail: Artikel über die Wahlen.

> Adopté.

### ART. 12

**Le Rapporteur.** Hier geht es um die Konstituierung: Auch im Generalrat wird Clavaleyres vertreten sein.

> Adopté.

### ART. 13

**Le Rapporteur.** Ich hoffe, dieser Artikel kommt nicht zur Anwendung. Ich hoffe, dass Clavaleyres jemand stellt, der in den Generalrat und Gemeinderat gehen wird.

> Adopté.

### ART. 14

**Le Rapporteur.** Hier geht es um die Fristen und die Dauer.

> Adopté.

### ART. 15

**Le Rapporteur.** Artikel 15: Die Kommission schlägt Ihnen einstimmig vor, dass es nicht heissen soll, der Staatsrat «kann diese Fusionshilfe geben», sondern er gibt sie. Nach jetzigem Einwohnerstand sind das 50 Einwohner, 50 Einwohner mal 200 Franken ergeben 10 000 Franken.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat se rallie à cet amendement puisqu'il doit de toute façon, selon la loi sur l'encouragement aux fusions de communes, donner ce montant étant entendu qu'il a donné déjà plusieurs fois pour la commune de Morat, pour le nombre d'habitants de la commune de Morat.

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

> Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 676ss.

## ART. 16 À 22

> Adoptés.

## ART. 23

**Le Rapporteur.** Zum Kapitel 5, Vollzugsbestimmungen: Hier fehlt meines Erachtens etwas. Ich hoffe doch sehr und vermute, dass die Gemeinde Murten und die ehemalige Gemeinde Clavaleyres ein schönes Fest machen werden.

**La Commissaire.** Moi aussi (*rires*).

> Adopté.

## ART. 24

> Adopté.

## ART. 25

**La Commissaire.** A ce stade, vous remarquerez qu'il y a un article pour deux habitants de Clavaleyres.

> Adopté.

## ART. 26

> Adopté.

## ART. 27, TITRE ET CONSIDÉRANTS

> Adoptés.

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

## Deuxième lecture

## CHAPITRE 1

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 2

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 3

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 4

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 5, TITRE ET CONSIDÉRANTS

> Confirmation de la première lecture.

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

## Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 93 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

*Ont voté oui:*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baiutti Sylvia (SC,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Boschung Bruno (SE,PDC/CVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Chevalley Michel (VE,UDC/SVP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC/CVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jek Guy-Noël (FV,PS/SP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC/CVP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,VCG/MLG), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wickramasingam Kirthana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 93.*

—

**Prise de congé de M<sup>me</sup> la Conseillère d'Etat Marie Garnier**

**Le Président.** Die Fraktion Mitte Links Grün hat mich angefragt, ob sie zu dieser Verabschiedung kurz ein paar würdige Worte sagen kann. Wir haben das im Büro besprochen und dem Wunsch stattgegeben. Ich gebe deshalb zu Beginn der Fraktionschefin der Fraktion Mitte Links Grün, Frau Grossrätin Sylvie Bonvin-Sansonnens, das Wort.

**Bonvin-Sansonens Sylvie** (VCG/MLG, BR). Madame la Conseillère d'Etat,

Qu'est-ce qu'un groupe parlementaire peut bien offrir à sa conseillère d'Etat qui a décidé de reprendre sa liberté? Les manuels de conseils protocolaires ne précisent rien à ce sujet, alors nous avons dû discuter, définir des compromis, inventer, identifier les meilleures idées et finalement décider. Mais dans notre groupe, tout cela nous avons l'habitude de le faire ensemble. Il y avait bien sûr le projet du traditionnel bouquet de fleurs, mais nous avons trouvé cela un peu trop banal pour quelqu'un de si spécial pour nous. Et puis c'était un peu compliqué, nous ne voulions pas offrir de fleurs à épines, pas de fleurs au bilan CO<sub>2</sub> douteux, pas de fleurs hors saison et aux couleurs politiques. Bref, nous avons repensé à tes discours, à tes comparaisons, à tes métaphores, à tes chevaux de bataille et nous avons trouvé. Chère Marie, en ce jour officiel de prise de congé, le groupe Vert Centre Gauche a le plaisir et l'honneur de t'offrir un arbre. Un vrai arbre, avec des racines, des branches et déjà quelques bourgeons. Rassurez-vous, je ne l'ai pas amené dans la salle du Grand Conseil; j'attends qu'on installe l'ascenseur pour pouvoir y monter un arbre. J'espère qu'on le fera assez grand. Cet arbre est actuellement à la ferme, chez moi, chargé dans une remorque, prêt à rejoindre ton jardin. Je le livrerai par véhicule agricole à l'adresse que tu voudras bien m'indiquer tout à l'heure.

Mais pourquoi un arbre? Tout d'abord, parce que nous ne souhaitons pas te laisser dans l'oisiveté après ton départ. Cet arbre, il faudra lui choisir une place dans ton verger, le planter, l'arroser, le tailler et le soigner, tout ça en pensant à nous bien sûr. Mettre les mains dans la terre, regarder pousser les feuilles, écouter les abeilles, tu te souviens sûrement de tes vies précédentes. Je crois qu'il n'y a pas meilleure occupation dans la vie. Cet arbre est un jeune pommier, qui va te donner des pommes très bientôt. Tu l'as dit toi-même, tu as semé des graines du temps de ton passage à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, mais ce sera à d'autres d'en récolter les fruits. Nous, nous estimons que toi aussi, tu mérites de récolter des fruits et, dans le cas présent, d'en faire des compotes pour tes petits-enfants. Enfin, cet arbre a l'énorme particularité de porter trois variétés différentes greffées sur un seul tronc. Par le talent des arboriculteurs de chez nous et la magie de la nature, tu pourras cueillir sur un seul arbre des Grafenstein, des Gala et des Boskop. Il y a aussi sûrement quelques branches indépendantes sur le porte-greffes (*rives*). Cette diversité réunie sur des mêmes racines, c'est le symbole que nous, nous préférons. Nous le préférons dans notre groupe car nous aussi nous sommes la preuve que nous pouvons être productifs, comme tu l'as été, malgré les différences, mais en mettant de l'intelligence, de la ténacité, de la bonne volonté et du respect dans le travail et les responsabilités basées sur un même socle de valeurs solides.

Madame notre Conseillère d'Etat, le groupe Vert Centre Gauche vous remercie de tout cœur pour votre si précieuse

collaboration, pour ces six années passées à travailler à nos côtés. Nous vous souhaitons avec vraiment beaucoup d'émotion, le meilleur pour la suite. Et en attendant les pommes de votre pommier, voici quelques pommes à croquer et à partager, offertes avec gratitude par le groupe Vert Centre Gauche, le plus grand des petits groupes parlementaires du Parlement fribourgeois (*applaudissements*).

**Le Président.** Madame la Conseillère d'Etat,

Liebe Marie,

Et voilà, nous sommes arrivés à la fin de cette session de mars et, par ce fait, également à votre dernière séance au sein de notre Parlement. Même si nous nous trouvons pendant une semaine de session en allemand, je me permets de vous adresser ces quelques mots en français, mais également en allemand par la suite.

Cette prise de congé signifie bien évidemment un moment marquant dans votre vie politique, un événement symbolique, mais, et cela me paraît logique et humain, en même temps un moment émotionnel. Permettez-moi, Mesdames et Messieurs, à ce jour, une certaine rétrospective, voire une revue de travail de la magistrate Marie Garnier, travail qu'elle a effectué pour le bien de notre population.

C'était en 2011 que vous avez accédé au Gouvernement fribourgeois. Première verte élue par le peuple et reconfirmée dans votre mandat en 2016. Je me rappelle très bien, en 2011, car j'étais un des autres candidats malheureux bien entendu (*rives*). Nous nous sommes rencontrés à l'époque à plusieurs reprises, lors de cette campagne électorale, une campagne très respectueuse selon mes souvenirs.

Erlauben Sie mir nun, wiederum auf Deutsch zu wechseln, da es für mich einerseits einfacher ist, die richtigen Worte zu finden, und ich andererseits sehr genau weiss, dass Sie mich auch auf Deutsch bestens verstehen – Eine Fähigkeit, welche die deutschsprachige Bevölkerung sehr an Ihnen schätzte und welche hoffentlich auch in Zukunft bei den Freiburger Magistratinnen und Magistraten zur Normalität werden wird oder werden sollte.

Zurückkommend auf unseren gemeinsamen Wahlkampf im Jahre 2011: Ich stellte bereits damals fest, dass Sie eine Politikerin sind, welche das Herz auf der Zunge trägt. Sie sind nicht eine Politikerin, welche jedes Wort auf die Waagschale legt, sondern Sie sind eine Frau der Aktion. So gestalteten Sie Ihre Arbeit in der Regierung und so war es Ihnen wohl auch am wohlsten.

Fast 7 Jahre lang haben Sie Ihre Kraft und Energie zugunsten der Regierung, aber in Ihren Augen auch immer zugunsten der Bevölkerung eingesetzt. Diese Woche schliessen Sie nun diese Arbeit mit einem sehr zukunftsweisenden Gesetz im Bereich der Gemeindefinanzen wie auch einer nicht ganz alltäglichen Gemeindefusion und dem Übertritt einer Ber-

ner Gemeinde in den Kanton Freiburg ab. Ein – wie ich finde – schöner Abschluss einer intensiven Zeit in der Regierung, in welcher Sie aber auch zahlreiche andere Projekte vorangetrieben und realisiert haben. Hier eine abschliessende Liste zu verlesen, wäre fehl am Platz und würde den Rahmen sprengen. Dennoch möchte ich einige davon erwähnen, wie beispielsweise die insgesamt 15 Fusionen von 46 Gemeinden, die Einführung des Wahlkreisverbundes Glane-Vivisbach, die Reorganisation der territorialen Organisation in 4 Forstkreise im Bereich des Waldes, die Entwicklung der Infrastruktur der Landwirtschaftlichen Schule in Grangeneuve und nicht zuletzt der Beginn des Projektes der kompletten Konzentration von Agroscope in Posieux, welches eine Vielzahl von Arbeitsplätzen in den Kanton Freiburg holen wird und unseren Kanton noch mehr zum Kompetenzzentrum der Schweizer Landwirtschaft machen wird.

Je dirais donc un palmarès remarquable pour ces presque sept ans de collaboration au sein du Gouvernement fribourgeois, dans bien différents thèmes. Pour tout ce travail accompli, nous vous remercions en tant que Parlement et au nom de la population fribourgeoise. La politique, et personne ici présent dans la salle ne va me contredire, nous amène à réaliser de beaux projets, à confronter des défis, mais aussi à faire de nombreux contacts à l'intérieur et à l'extérieur du canton, même sur le plan international. J'espère que vous avez aussi pu profiter de ces moments, ces dernières années, surtout pendant votre année présidentielle en 2016. Mais parfois, la politique nous laisse aussi seul et isolé. Seul avec nos soucis, seul avec les critiques et seul avec les décisions à prendre.

Es ist deshalb nicht wegzudiskutieren, dass die Politik auch ihre schwierigen Seiten hat und dass vielfach, ganz am Schluss, nur der eigene Entschluss respektive die eigene Entscheidung steht. In diesen Momenten, aber insbesondere nach einer Entscheidung, ist es wichtig, auf Menschen im Umfeld zählen zu können und mit seiner Entscheidung im Reinen zu sein. Ich bin mir sicher, dass Sie diese Menschen hatten und weiterhin haben werden und das ist gut so.

Im Gegensatz zu diesen Menschen in Ihrem nahen Umfeld ist es unsere Aufgabe, als Grossrätinnen und Grossräte, Ihnen hier und heute Danke zu sagen. Danke für den Einsatz zum Wohle Ihrer Direktion und der dazugehörigen Dienste. Danke für die Zusammenarbeit mit Ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, aber insbesondere Danke für die Zusammenarbeit mit uns, Grossrätinnen und Grossräte.

Frau Staatsrätin, geschätzte Marie, ich wünsche Dir in unserem Namen – und speziell in meinem persönlichen Namen – nun einige Zeit der Ruhe und danach viel Energie und Elan für Deine zukünftigen Projekte, bei welchen Du sicherlich auch auf die Erfahrungen aus der Zeit als Politikerin zurückgreifen kannst.

Merci pour tout ton engagement. Je te souhaite bon vent pour ton avenir privé et professionnel et surtout une très bonne santé. Le dernier mot aujourd'hui est à toi.

**Garnier Marie, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Monsieur le Président du Grand Conseil, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, Mesdames et Messieurs les Conseiller-ère-s d'Etat, Mesdames et Messieurs les Invité-e-s, Je remercie M. le Président pour ses très gentils mots. J'avais également apprécié cette campagne 2011; vous avez souffert un peu avant moi (*rires*). Il y a des retours de choses qui se passent.

Le 27 septembre 2000, j'ai pris la parole pour la première fois dans cette salle. Je venais d'être élue à la Constituante et nous discutons de l'organisation de cette assemblée chargée d'élaborer les bases fondamentales de notre société fribourgeoise. Je demandais alors que la Constituante – j'étais assise à la place de M. Bapst sauf erreur – ne s'organise pas sur une base politicienne mais qu'il y règne un esprit de collaboration pour le bien de la population. J'avais cité ce jour-là Victor Hugo: «Depuis 6000 ans la guerre plaît aux peuples querelleurs et Dieu perd son temps à faire les étoiles et les fleurs». Pour ma dernière intervention dans cette salle, je tenais à reprendre ces termes qui ont guidé mon action durant ces près de 18 ans. J'ai toujours préféré essayer de faire briller des étoiles et éclore des fleurs pour la population plutôt que de perdre mon temps en effet de manche.

Das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden, über das Sie gestern abgestimmt haben, ist ein gutes Beispiel dafür. Es hat sich gezeigt, dass dieser Entwurf ausnahmslos von allen politischen Lagern begrüsst wurde. So war es auch der Fall bei zwei der wichtigsten Projekte, die ich vor Ihnen verteidigt habe, den Investitionskredit für Grangeneuve und das Gesetz über die Fusion von Gross-Freiburg.

So wie bei diesen beiden – oder bei diesen drei – Dossiers habe ich immer Wert darauf gelegt, die politischen Gräben – darunter auch den Graben zwischen links und rechts – zu überwinden, um innovativen Projekten eine Chance zu geben.

Je tiens ici une dernière fois à remercier toutes celles et tous ceux qui ont partagé cette recherche de l'intérêt public pour les générations futures. Ils ne se sont pas arrêtés à la couleur politique, aux préjugés ou aux ambitions personnelles.

Je remercie aussi celles et ceux, de tous bords politiques, qui ont montré de belles qualités humaines.

Pendant la Constituante, j'avais également plaidé pour la séparation des pouvoirs. Si aujourd'hui le Secrétariat du Grand Conseil et du Conseil d'Etat sont indépendants, ce qui n'était pas le cas à l'époque, je constate qu'il faut veiller en permanence pour éviter une imbrication des pouvoirs

qui seraient néfastes aux missions de l'Etat. L'indépendance exige des compétences variées, afin de faire avancer des projets innovants, je l'ai dit. La personne qui me succèdera sera de toute évidence issue d'un grand parti capable d'exercer des pressions politiques. J'espère qu'elle saura exploiter cette force pour obtenir les moyens, notamment financiers, afin de réaliser ces projets. Je pense ici en particulier à la fusion du Grand Fribourg.

La fonction de conseillère d'Etat est rude et je n'avais pas la naïveté ni le romantisme en m'engageant de penser que la tâche serait facile pour la première femme verte du Gouvernement. Il a fallu beaucoup d'endurance et aussi une grande dose d'humilité lorsqu'il s'est agi de souffler discrètement un projet pour que d'autres le reprennent à leur compte et le fassent aboutir quelques années plus tard. Mais je m'attendais à ces difficultés et je les ai acceptées avec plaisir, tant que j'ai eu le sentiment qu'elles ne m'empêchaient pas d'avancer et qu'elles ne touchaient que la personne politique. J'ai eu l'énergie pour lutter pendant six ans et demi, souvent contre vents et marées, mais cette énergie s'est épuisée lorsqu'un véritable cyclone a commencé à souffler sur mes proches. Pour avoir défendu une personne injustement mise en cause dans les médias, j'ai été mise à mal. J'ai constaté qu'une peccadille exploitée par des intérêts mesquins pouvait menacer des années de travail pour le bien de la population fribourgeoise.

Le canton de Fribourg est fermement ancré à des racines riches et solides. Mais se tourne-t-il suffisamment vers le ciel? Je n'ai personnellement aucune rancœur. Pourtant, j'ai parfois eu le sentiment que sa classe politique coupait un peu trop vite les branches qui dépassent. Je voudrais que Fribourg, à l'image de ce pommier hautes tiges, lance librement ses branches vers le ciel, avant qu'elles ne ploient généreusement sous les fruits et qu'elles puissent, comme dans la nature, offrir gîtes et abris aux espèces les plus diverses. Dans la nature comme en politique, il est bon de protéger la biodiversité. Cela se traduit aussi par une juste représentation des femmes. S'il me reste un rêve, ce serait que le canton de Fribourg intronise en 2021 son premier Gouvernement à majorité féminine, tout en douceur, où les femmes s'entraideront plutôt que se feront de l'ombre ou se couperont les ailes.

Pour finir, je tenais ici à remercier l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices de ma Direction. En pensant à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, je l'ai dit, j'ai le sentiment de laisser un trésor. Je souhaite de tout cœur que la personne qui me succèdera sache le respecter et en tirer le meilleur pour le plus grand bien de la population du canton de Fribourg qui le mérite au plus haut point. Je vous remercie. (*Applaudissements nourris.*)

## Clôture de la session

> La séance est levée à 10h55.

*Le Président*

**Markus ITH**

*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 22 mars 2018 Bürositzung vom 22. März 2018

Signature / Signatur Genre / Typ	Affaire Geschäft	Commission / Kommission Présidence / Präsidium	Membres Mitglieder
2018-CE-35	1. Rapport d'activité - Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (2017) <i>Tätigkeitsbericht - Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (2017)</i>	CO-2018-003 / OK-2018-003  Chevalley Michel Président <i>Präsident</i>	Badoud Antoinette Bischof Simon Bonvin-Sansonnens Sylvie Dafflon Hubert Defferrard Francine Ganioz Xavier Johner-Etter Ueli Schoenenweid André Vonlanthen Rudolf Wassmer Andréa
2018-CE-39	2. Rapport d'activité - Médiation cantonale administrative (Med) (2017) <i>Tätigkeitsbericht - Kantonale Ombudsstelle (Omb) (2017)</i>		
2017-DEE-36	Décret - Octroi d'une aide financière en faveur de la construction du smart living building (SLB) <i>Dekret - Finanzhilfe für den Bau des smart living building (SLB)</i>	CO-2018-004 / OK-2018-004  Dafflon Hubert Président <i>Präsident</i>	Aebischer Susanne Baiutti Sylvia Bürgisser Nicolas Gamba Marc-Antoine Garghentini Python Giovanna Moussa Elias Repond Nicolas Thévoz Laurent Waeber Emanuel Zadory Michel

## Attribution des affaires aux commissions parlementaires / Zuweisung der Geschäfte an die parlamentarischen Kommissionen

### Séance du Bureau du 22 mars 2018 Bürositzung vom 22. März 2018

Signature / Signatur Genre / Typ	Affaire Geschäft	Commission / Kommission Présidence / Präsidium	Membres Mitglieder
2018-CE-35	1. Rapport d'activité - Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (2017) <i>Tätigkeitsbericht - Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (2017)</i>	CO-2018-003 / OK-2018-003  Chevalley Michel Président <i>Präsident</i>	Badoud Antoinette Bischof Simon Bonvin-Sansonnens Sylvie Dafflon Hubert Defferrard Francine Ganioz Xavier Johner-Etter Ueli Schoenenweid André Vonlanthen Rudolf Wassmer Andréa
2018-CE-39	2. Rapport d'activité - Médiation cantonale administrative (Med) (2017) <i>Tätigkeitsbericht - Kantonale Ombudsstelle (Omb) (2017)</i>		
2017-DEE-36	Décret - Octroi d'une aide financière en faveur de la construction du smart living building (SLB) <i>Dekret - Finanzhilfe für den Bau des smart living building (SLB)</i>	CO-2018-004 / OK-2018-004  Dafflon Hubert Président <i>Präsident</i>	Aebischer Susanne Baiutti Sylvia Bürgisser Nicolas Gamba Marc-Antoine Garghentini Python Giovanna Moussa Elias Repond Nicolas Thévoz Laurent Waeber Emanuel Zadory Michel

**Message 2014-DIAF-30**

22 août 2017

---

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi sur les finances communales (LFCo)**

<b>1. Résumé du message</b>	<b>2</b>
<hr/>	
<b>2. Origine du projet</b>	<b>2</b>
2.1. Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2)	2
2.2. Suivi des projets et mise à jour du modèle comptable par le Conseil suisse de présentation des comptes publics (SRS-CSPCP)	3
2.3. Travaux d'adaptation de MCH2 aux spécificités des communes par la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales (CACSF)	3
2.4. Instruments parlementaires demandant de nouvelles règles sur les finances communales	4
2.4.1. Motion 2011-GC-21 [anc. M1120.11] des députés André Schoenenweid et Stéphane Peiry portant sur la révision de la loi sur les communes et l'introduction d'une nouvelle loi sur les finances communales	4
2.4.2. Motion M1070.09 Dominique Butty portant sur une modification de la loi sur les communes concernant les charges relatives aux ententes intercommunales	4
2.5. Travaux du groupe de projet et du comité de pilotage institués par le Conseil d'Etat	4
2.5.1. Groupe de projet technique MCH2	4
2.5.2. Comité de pilotage MCH2	5
2.6. Procédure de consultation	5
<hr/>	
<b>3. Grandes lignes du projet</b>	<b>6</b>
3.1. Structure générale du projet de loi sur les finances communales (P-LFCo)	6
3.2. Thèmes principaux	6
3.2.1. Pilotage financier	6
3.2.2. Droit des crédits et compétences financières	6
3.2.3. Présentation des comptes et principes d'évaluation	7
3.2.4. Contrôle des finances	7
3.2.5. Applicabilité des règles aux différentes collectivités publiques locales	7
3.2.6. Passage à MCH2	8
<hr/>	
<b>4. Échéances importantes du calendrier prévu</b>	<b>8</b>
<hr/>	
<b>5. Commentaire des articles</b>	<b>9</b>
<hr/>	
<b>6. Conséquences du projet</b>	<b>29</b>
6.1. Conséquences pour l'Etat	29
6.1.1. Conséquences financières pour l'Etat	29
6.1.2. Autres conséquences pour l'Etat	29
6.2. Conséquences pour les communes et les autres collectivités publiques locales	29
6.2.1. Conséquences financières	29
6.2.2. Conséquences en personnel	30
<hr/>	
<b>7. Conformité du projet au droit supérieur</b>	<b>30</b>
<hr/>	

<b>8. Répartition des tâches entre l'Etat et les communes</b>	<b>30</b>
<b>9. Appréciation sous l'angle du développement durable</b>	<b>30</b>
<b>10. Abréviations</b>	<b>30</b>

## 1. Résumé du message

Les règles régissant les finances communales sont actuellement contenues dans la loi sur les communes et son règlement d'exécution. Le présent projet propose de créer une loi spécifique sur les finances communales (LFCo). La LFCo met en œuvre le modèle comptable harmonisé pour les cantons et communes (MCH2), avec toutefois quelques adaptations tenant compte des particularités des collectivités publiques locales fribourgeoises.

MCH2 vise une meilleure harmonisation de l'ensemble des comptabilités de la Confédération, des cantons et des communes. Son introduction constitue un pas supplémentaire vers l'intégration, dans les collectivités publiques, de principes de gestion provenant de l'économie privée. Dans de nombreux domaines, MCH2 présente des différences fondamentales par rapport à la pratique actuelle.

Le projet de loi sur les finances communales (P-LFCo) constitue la suite à des instruments parlementaires, à savoir la motion M1070.09 du député Dominique Butty puis la motion 2011-GC-21 des députés André Schoenenweid et Stéphane Peiry (cf. pt 2.4 ci-dessous). A l'instar de ces deux motions parlementaires, ce projet répond également à la réforme voulue pour l'ensemble des collectivités publiques. Pour ce faire, il y a nécessité de réviser les dispositions financières inscrites dans la loi sur les communes. Il a rapidement été constaté que, étant donné leur importance, l'introduction d'une loi traitant spécifiquement les aspects financiers des collectivités publiques locales s'avérait la démarche la plus judicieuse. Parallèlement, la loi sur les communes devait alors être modifiée; ainsi cette dernière a été élaguée de ses éléments financiers pour n'en conserver que ses aspects institutionnels.

On peut résumer le P-LFCo par, de manière générale, l'adoption de la nouvelle terminologie en matière de finances publiques telle qu'appliquée par MCH2 et de manière concrète, la rédaction de 86 articles répartis dans 12 chapitres traitant de 6 thèmes principaux. Le détail est présenté sous le point 3.

Le P-LFCo se limite à définir les principes et les règles importantes. Le détail fait l'objet d'une ordonnance sur les finances communales qui sera adoptée ultérieurement par le Conseil d'Etat (OFCo). Le présent message indique d'ores et déjà certaines pistes de réflexion et il est prévu de soumettre également l'OFCo à une consultation publique. Les règles applicables seront en outre complétées par un règlement communal des finances (RCF). Par ce règlement, les

communes pourront définir elles-mêmes certaines données, telles que les compétences financières de l'exécutif et la limite d'activation, ce qui renforce l'autonomie communale.

MCH2 vise l'ensemble des collectivités publiques. Le projet englobe dès lors toutes les collectivités locales fribourgeoises, à savoir les communes, les associations de communes, les agglomérations, les établissements personnalisés et les bourgeoisies. Il va toutefois sans dire que sur certains points, la législation devra permettre une différenciation, tenant compte de la nature et des besoins spécifiques des différentes collectivités.

Les échéances importantes du projet et le calendrier prévu font l'objet du chapitre 4 du message. Il est envisagé de soumettre le projet de loi et le message du Conseil d'Etat au Grand Conseil en 2017, l'année 2018 étant réservée aux travaux de mise en œuvre. Ces derniers nécessitant plus de temps qu'un projet ordinaire, il est prévu de faire entrer en vigueur la nouvelle législation (LFCo et OFCo) de telle sorte que les premiers budgets conformes au nouveau droit soient ceux de l'exercice 2020.

Le message comporte également un commentaire détaillé des articles, la présentation des conséquences du projet ainsi qu'une liste des abréviations utilisées.

## 2. Origine du projet

### 2.1. Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2)

Depuis quelques décennies, il existe des standards pour la comptabilité des collectivités publiques en Suisse, dénommés *Modèle de compte harmonisé (MCH)*. Le premier concept de ces standards a été élaboré à la fin des années 1970 par un groupe d'experts sur l'initiative de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF). L'intention était alors avant tout d'harmoniser formellement les règles relatives à la gestion financière des collectivités de droit public aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes.

Les travaux du groupe d'experts placé sous la direction du professeur Ernst Buschor ont abouti à la publication du *Manuel de comptabilité publique*<sup>1</sup> par la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

<sup>1</sup> *Manuel de comptabilité publique – Tomes 1 et 2*, Conférence des directeurs cantonaux des finances, Editions Paul Haupt, Berne, 1978, réédition 1982

Le MCH est un modèle de comptabilité publique éprouvé. Il a permis une gestion financière selon la règle de la comptabilité en partie double et en vertu de principes budgétaires et financiers traditionnels. La révision totale de la loi sur les communes (LCo, RSF 140.1) s'est inspirée de ce modèle pour les règles financières.

Il est toutefois devenu nécessaire de tenir compte de diverses évolutions récentes, soit:

- > la forte demande visant la tenue d'une comptabilité analytique qui fournisse des données comparables concernant les coûts et les prestations;
- > les besoins accrus en matière de prescriptions relatives aux consolidations comptables;
- > l'introduction de la Nouvelle gestion publique et sa mise en œuvre dans le domaine de la comptabilité;
- > les normes comptables internationales IPSAS, IAS, etc.

De telles évolutions ont amené la CDF à constituer un groupe de travail sous la présidence de Yvonne Reichlin, alors directrice de l'Administration des finances du canton de Bâle-Campagne.

Les travaux du groupe ont abouti à la publication en janvier 2008, sous l'égide de la CDF, d'un nouveau manuel intitulé *Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes – MCH2*<sup>1</sup> (Manuel MCH2).

Outre une meilleure harmonisation de l'ensemble des comptabilités de la Confédération, des cantons et des communes, la réforme MCH2 propose une nouvelle terminologie. Elle comporte en particulier un plan comptable complètement remodelé, un système d'amortissements selon des taux différenciés, définis par catégories d'immobilisations et selon leur durée d'utilisation, ainsi que des instruments complémentaires inédits (p. ex. tableau des flux de trésorerie, tableau des immobilisations). Il est recommandé aux cantons (et aux communes) de l'introduire dans un délai de dix ans, à savoir jusqu'en 2018.

Il appartient aux cantons de déterminer leur position quant à la mise en pratique des nouvelles dispositions régissant les comptabilités des cantons et des autres collectivités publiques. Il n'existe ainsi aucune obligation légale d'introduire le MCH2.

Le canton de Fribourg a décidé pour sa part de fonder la comptabilité de l'Etat sur les normes MCH2 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011, moyennant une adaptation de la loi sur les finances de l'Etat (LFE, RSF 610.1) adoptée par le Grand Conseil le 6 octobre 2010 et une adaptation du règlement des finances de l'Etat (RFE, RSF 610.11) adoptée par le Conseil

d'Etat le 21 décembre 2010. S'agissant des communes, il est renvoyé aux points 2.4 et 2.5 ci-dessous.

## 2.2. Suivi des projets et mise à jour du modèle comptable par le Conseil suisse de présentation des comptes publics (SRS-CSPCP)

Créé en 2008 par la CDF et le Département fédéral des finances, le Conseil suisse de présentation des comptes publics (SRS-CSPCP) répond au besoin de promouvoir l'uniformité, la transparence et la comparabilité des états financiers des collectivités publiques suisses. Le SRS-CSPCP observe en particulier comment les cantons et les communes appliquent le MCH2 et comment se développe la présentation des comptes de la Confédération. Il élabore des conseils et des recommandations répondant aux questions pratiques qui se posent aux collectivités dans ce domaine.

Les choix des différents cantons suisses par rapport aux normes MCH2 pour leurs finances et celles des communes sont répertoriés par le SRS-CSPCP dont les publications sont accessibles sur son site internet ([www.srs-cspp.ch](http://www.srs-cspp.ch), rubrique MCH2). On peut constater que les cantons ont pris des options variées par rapport à ce modèle et ont suivi des rythmes très différents.

## 2.3. Travaux d'adaptation de MCH2 aux spécificités des communes par la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales (CACSF)

La Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales (CACSF) a rapidement constaté que l'introduction du MCH2 au niveau communal nécessitait une collaboration intercantonale afin d'en améliorer, au mieux d'en faciliter sa mise en œuvre. Elle estimait indispensable de procéder à des échanges d'expériences et a institué à cet effet le Groupe intercantonal de coordination MCH2.

Pour l'essentiel, il incombait au Groupe intercantonal d'impliquer les différents acteurs, de coordonner les démarches des cantons lors de l'introduction du MCH2 dans leurs communes et d'assurer la collaboration avec le SRS-CSPCP ainsi qu'avec la section Statistique financière de l'Administration fédérale des finances.

Le Groupe intercantonal a suivi l'évolution de MCH2 et mis à disposition des services cantonaux de surveillance, des communes et des autres milieux intéressés des informations, des exemples et des recommandations en complément du Manuel MCH2. En l'état, son mandat a été prolongé jusqu'à fin 2017.

<sup>1</sup> Manuel – Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes – MCH2, Conférence des directeurs cantonaux des finances, Groupe d'étude pour les finances cantonales, Volume 11, Berne, 25 janvier 2008

Les travaux et documents du Groupe intercantonal de coordination MCH2 sont accessibles sur le site internet de la CACSFC: [www.kkag-cacsfc.ch](http://www.kkag-cacsfc.ch), rubrique *Introduction du MCH2*.

## 2.4. Instruments parlementaires demandant de nouvelles règles sur les finances communales

### 2.4.1. Motion 2011-GC-21 [anc. M1120.11] des députés André Schoenenweid et Stéphane Peiry portant sur la révision de la loi sur les communes et l'introduction d'une nouvelle loi sur les finances communales

Par motion déposée et développée le 7 juin 2011, les députés André Schoenenweid et Stéphane Peiry demandaient au Conseil d'Etat de présenter notamment une révision totale de la loi sur les communes (LCo) et des règles régissant les finances communales. Ils estimaient que la LCo contient des terminologies dépassées et qu'il conviendrait de créer une nouvelle loi sur les finances communales, ce qui permettrait en même temps de réaliser le passage à MCH2.

Dans sa réponse du 3 octobre 2011, le Conseil d'Etat était d'avis qu'il convenait d'accorder une priorité à la révision du volet financier de la LCo; une nouvelle loi sur les finances communales avec pour corollaire l'apurement de la LCo en ce qui concerne les dispositions à caractère financier permettrait de régler cet important domaine dans un horizon plus rapproché qu'une révision totale de la LCo. Toutefois, compte tenu de la complexité de la matière et du temps nécessaire pour consulter les communes, le Conseil d'Etat estimait que le délai ordinaire d'une année pour l'élaboration du projet de loi et du message sur les finances communales n'était en l'espèce pas réalisable.

Le Conseil d'Etat se voyait ainsi amené à proposer le fractionnement de la motion: la première partie concernait la révision totale de la LCo, la seconde la révision du chapitre financier par l'élaboration d'un projet de loi ad hoc impliquant une révision partielle de la LCo. Lors du débat de prise en considération de la motion qui eut lieu le 4 novembre 2011, le Grand Conseil a accepté le fractionnement comme proposé par le Conseil d'Etat.

### 2.4.2. Motion M1070.09 Dominique Butty portant sur une modification de la loi sur les communes concernant les charges relatives aux ententes intercommunales

Au titre des instruments parlementaires concernés par le projet, il convient de citer également la motion susmentionnée qui traitait d'un aspect particulier des finances communales, à savoir l'impact des charges des ententes intercommunales sur le calcul des indicateurs financiers communaux.

Par motion déposée et développée le 1<sup>er</sup> avril 2009, le député Dominique Butty demandait au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet de loi modifiant la loi sur les communes afin que, lors de l'établissement du budget communal, les produits et les charges soient apurés des montants générés par les ententes intercommunales. Le motionnaire faisait valoir le fait que l'intégration des produits et des charges des ententes intercommunales dans les comptes de la commune pilote peut avoir des conséquences lors de l'établissement du budget, notamment sur le calcul du pourcentage de l'excédent de charges par rapport aux produits et biaiser à son avantage le déficit budgétaire maximal de 5% autorisé (art. 87 al. 3 LCo).

Avant de répondre au motionnaire, le Conseil d'Etat préférait attendre que les travaux visant à introduire le MCH2 sous une forme spécialement adaptée aux communes suisses soient suffisamment avancés. Dans sa réponse du 29 mars 2011 à la motion, le Conseil d'Etat relevait notamment les discussions et travaux du Groupe de travail intercantonal de coordination MCH2 (cf. pt 2.3 ci-dessus).

Sur le plan matériel, la réponse du Conseil d'Etat reconnaissait la problématique soulevée par le motionnaire. Selon les modes de prise en compte des dépenses relevant d'une entente intercommunale, une commune pourrait en effet échapper à la disposition de l'article 87 al. 3 LCo qui prescrit l'obligation d'augmenter les impôts en cas d'atteinte de la cote d'alerte. Le Conseil d'Etat estimait toutefois que cette situation se présentait très rarement et, dans ces cas, le Service des communes (SCom) rend attentive la commune à ce biais dans le calcul du dépassement. Avec l'introduction du MCH2 pour les communes, l'écueil relevé par le motionnaire serait évité, et dans l'intermédiaire, le SCom établirait les directives nécessaires.

En conclusion, et pour les raisons évoquées dans sa réponse, le Conseil d'Etat invitait le Grand Conseil à rejeter la motion, tout en garantissant une résolution satisfaisante du problème évoqué. La motion a été retirée par son auteur en date du 11 mai 2011.

## 2.5. Travaux du groupe de projet et du comité de pilotage institués par le Conseil d'Etat

### 2.5.1. Groupe de projet technique MCH2

Par arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2013, le Conseil d'Etat a institué le Groupe de projet technique MCH2 (GP MCH2), considérant que l'analyse des recommandations de la CDF et la rédaction d'un rapport contenant les résultats et les propositions pour l'introduction de MCH2 pour les communes fribourgeoises constituent les travaux de base à l'élaboration d'une nouvelle loi sur les finances communales et à l'adaptation de la loi sur les communes en vigueur. Afin de réaliser ces travaux, le GP MCH2 était donc institué avec pour mission de fournir

le rapport précité. Sur cette base, un comité de pilotage serait institué ultérieurement afin de conduire les travaux législatifs mentionnés.

Les instances suivantes étaient représentées au sein du GP MCH2: l'Association des communes fribourgeoises, la commune pilote Morat, l'Association des secrétaires et caissiers communaux, la Vereinigung der Verwaltungsangestellten der Gemeinden des Sensebezirks, les Chambres fiduciaires fribourgeoises, l'Administration des finances et le Service des communes, ce dernier en assumant également la présidence et le secrétariat.

Le GP MCH2 s'est penché sur les recommandations, émises par le Manuel MCH2 (ci-après: Recommandations MCH2) ainsi que sur celles mises à jour par le SRS-CSPCP, de mai 2013 à avril 2014 durant neuf séances. Les résultats de ces travaux ont été consignés dans le rapport de synthèse du 8 mai 2014.

### 2.5.2. Comité de pilotage MCH2

Par arrêté du 18 mai 2015, le Conseil d'Etat a institué le Comité de pilotage chargé d'accompagner les travaux de mise en œuvre du modèle comptable harmonisé pour les collectivités publiques locales et de l'élaboration de la loi sur les finances communales (CoPil MCH2).

Le CoPil MCH2 réunissait des représentants des instances suivantes: la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, la Direction des finances, l'Association des communes fribourgeoises, la commune pilote Morat, les Chambres fiduciaires fribourgeoises et le Service des communes. La présidence du CoPil était assumée par la Conseillère d'Etat-Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts, Marie Garnier, qui pouvait se faire représenter par le Secrétaire général, avec délégation possible au Service des communes. Le secrétariat était assuré par le Service des communes.

Les travaux du CoPil MCH2 ont débuté en novembre 2015 et avaient pour mission la validation du projet de rapport explicatif et de l'avant-projet de loi sur les finances communales en vue de la mise en consultation de ces textes par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), sous réserve de l'autorisation de consulter délivrée par le Conseil d'Etat. Le CoPil a terminé ses travaux le 23 juin 2016 après avoir tenu neuf séances.

## 2.6. Procédure de consultation

Conformément aux règles habituelles, l'avant-projet de loi et son rapport explicatif ont été soumis à une procédure de consultation.

69 réponses à la consultation ont été enregistrées. 14 réponses émanent d'instances de l'Administration cantonale, 36 de communes individuelles. 3 associations de communes et

l'Agglomération de Fribourg ont également pris part à la consultation. Parmi les associations faitières des collectivités publiques, on dénombre 8 réponses, qui émanent de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), de la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes, de la Conférence des communes de montagne fribourgeoises (CCMF), de l'Association des secrétaires et caissiers communaux du canton de Fribourg (ACSC) et de quatre de ses sections de district. En ce qui concerne les partis politiques, 5 ont fait parvenir une réponse. Enfin, parmi les milieux professionnels, seul EXPERTsuisse a pris part à la consultation.

L'accueil a été très favorable. Aucune des instances qui ont répondu n'a formulé une opposition de principe ou une critique fondamentale. Les critiques générales les plus souvent émises concernent la comparaison entre les régimes financiers de l'Etat et des communes, le degré de détail et le niveau des exigences définies dans l'AP-LFCo.

Les points les plus importants ont fait l'objet d'une mention dans le questionnaire. Les réponses à ces questions peuvent être résumées comme suit:

- > Question 1, notions fondamentales: La majorité des réponses s'est déclarée satisfaite des définitions données dans l'article 3 AP-LFCo. Néanmoins, les réponses démontrent qu'un effort supplémentaire doit être fourni pour expliquer chacune des notions.
- > Question 2, équilibre et pilotage financiers: Le système proposé pour l'équilibre budgétaire a été évalué positivement par une large majorité (plus de 80% des réponses y sont favorables). S'agissant de la limite d'endettement, elle a réuni une majorité favorable, mais le soutien était moins marqué. Pour le surplus, il est renvoyé aux commentaires des articles 20 et 22 P-LFCo.
- > Question 3, compétences financières: Le règlement communal des finances a recueilli une très large majorité. On peut rappeler qu'un règlement-type sera élaboré et mis à disposition des communes.
- > Question 4, présentation des comptes, principes d'évaluation et comptabilisation des ententes: Une très nette majorité des consultés s'est dit favorable aux propositions figurant aux articles 40ss de l'AP-LFCo.
- > Question 5, contrôle des finances, notamment la mise en place d'un SCI: Le SCI proposé a trouvé un large soutien quant au principe. Quelques craintes ont été exprimées quant aux exigences pour les petites communes. Il va sans dire que le contenu du SCI varie en fonction de la taille de la commune et de ses risques spécifiques. Des outils existent et des modèles seront mis à disposition des communes.
- > Question 6, application de la loi aux différentes collectivités publiques locales: Par rapport au champ d'application de la loi, le projet a fait presque l'unanimité. Aux quelques propositions d'amendement de détail, il est répondu dans le commentaire de l'article 2 P-LFCo.

- > Question 7, passage au nouveau système, notamment la réévaluation du patrimoine: Les articles 79 et 80 ont fait l'objet de nombreuses remarques. Si on examine les remarques émises en détail, on constate cependant qu'un certain nombre est dû à une mauvaise compréhension des termes. Un effort particulier sera dès lors déployé pour l'information et la formation. Concernant la réévaluation du patrimoine financier, elle a été préconisée par la presque totalité des réponses. Le principe de la réévaluation du patrimoine administratif a également rencontré une large adhésion; seule une commune s'est déclarée opposée. Pour le surplus, voir commentaire de ces articles.
- > Question 8, remarques générales: Ces remarques sont traitées dans les articles respectifs (cf. commentaire des articles ci-dessous).

Les résultats de la procédure de consultation ont été pris en compte dans la mesure du possible pour l'adaptation des textes en vue du projet de loi et du présent message.

### 3. Grandes lignes du projet

#### 3.1. Structure générale du projet de loi sur les finances communales (P-LFCo)

Le P-LFCo est divisé en 86 articles répartis en 12 chapitres qui portent les titres suivants: (1) dispositions générales, (2) gestion des finances, (3) droit des crédits, (4) présentation des comptes, (5) gestion financière au niveau de l'administration, (6) contrôle externe de la comptabilité et des comptes, (7) ressources fiscales, (8) compétences des organes communaux, (9) haute surveillance, (10) voies de droit, (11) règles de mise en œuvre, (12) droit modifié et dispositions finales.

Le P-LFCo s'inspire en partie de la loi-modèle qui fait l'objet de la Recommandation 20 MCH2 (ci-après: loi-modèle). Toutefois, certaines dispositions de la loi-modèle conviennent plutôt aux finances cantonales et ne peuvent pas être reprises telles quelles pour le niveau communal. En outre, la loi-modèle contient également certaines normes qui se prêtent plutôt au niveau d'une ordonnance (dénomination usuellement utilisée aujourd'hui pour le règlement d'exécution d'une loi) relevant du Conseil d'Etat de par leur degré de détail technique.

Etant donné que plusieurs cantons ont introduit MCH2 pour leurs communes, il va sans dire que le P-LFCo tient également compte, pour l'un ou l'autre point, de législations d'autres cantons, afin de faire bénéficier les communes fri-bourgeoises des expériences faites ailleurs.

Le contenu du P-LFCo peut être présenté succinctement à l'aide des six thèmes suivants: pilotage financier, droit des crédits et compétences financières, présentation des comptes et principes d'évaluation, contrôle des finances, applicabilité des règles aux différentes collectivités publiques locales, passage à MCH2.

### 3.2. Thèmes principaux

#### 3.2.1. Pilotage financier

Au sens large du terme, l'ensemble des dispositions proposées a pour but de permettre aux responsables un meilleur pilotage financier. Dans un sens plus étroit, le pilotage financier est amélioré grâce à des instruments spécifiques. Ainsi les règles sur l'équilibre financier sont précisées et complétées (art. 20 P-LFCo), les excédents des comptes et le découvert au bilan font également l'objet de nouvelles règles (art. 21 P-LFCo). Ces normes sont complétées par une limitation de l'endettement ainsi que par la définition d'indicateurs financiers (art. 22 et 23 P-LFCo).

La proposition du P-LFCo pour l'équilibre financier est tout d'abord de rappeler la règle de l'équilibre, comme le fait le droit actuel (art. 87 al. 3 LCo). Le deuxième principe énoncé est celui des coefficients et taux d'impôts, qui doivent être fixés de manière à assurer l'équilibre financier (art. 20 al. 2 et 65 P-LFCo). L'alinéa 3 de l'article 20 P-LFCo prévoit une dérogation, à savoir un excédent de charges admis exceptionnellement et pour autant que le capital propre non affecté permette de l'absorber (pour la définition des différentes composantes du capital propre: cf. commentaire à l'article 14 ci-dessous).

La limitation de l'endettement fait l'objet de l'article 22 P-LFCo. Ce principe veut que l'augmentation des capitaux de tiers résultant de l'activité d'investissement soit limitée. Le Conseil d'Etat fixe les règles de limitation à l'aide des indicateurs financiers, qui sont mentionnés à l'article 23 P-LFCo.

#### 3.2.2. Droit des crédits et compétences financières

Le chapitre 3 du P-LFCo définit la notion de *crédit* et présente les différents types de crédits ainsi que les règles qui leur sont applicables (art. 24 à 37 P-LFCo). Le terme employé par la LCo en vigueur de «dépense qui ne peut être couverte en un seul exercice» est ainsi remplacé par le crédit d'engagement, avec toutefois la précision que ce dernier ne porte que sur les dépenses nouvelles dépassant le seuil fixé par le règlement communal des finances (RCF).

La définition du crédit d'engagement implique dès lors deux éléments nouveaux: la distinction entre dépenses liées et dépenses nouvelles (cf. commentaire à l'article 3 ci-dessous) et l'adoption d'un règlement communal des finances. Ce dernier détermine notamment les compétences financières, qui n'étaient jusqu'à présent réglées que très marginalement.

A l'instar de ce qui est pratiqué dans les communes d'autres cantons, le P-LFCo propose ainsi que les communes se dotent d'un règlement de portée générale des finances, dans lequel le législatif définit les seuils de compétence applicables au conseil communal et à lui-même, à savoir pour décider à

partir de quel montant un crédit d'engagement peut faire l'objet d'un referendum financier (art. 67 al. 1 et 2 ainsi que les articles 68 et 69 P-LFCo).

A noter que le concept du referendum financier a été repris tel qu'il existe actuellement (cf. art. 52 LCo en vigueur), sans apporter d'autres changements que ceux qu'impliquent les nouvelles notions de *dépense nouvelle* et de *règlement communal des finances*. Le P-LFCo renonce dès lors à prévoir impérativement un referendum obligatoire au niveau communal, laissant toutefois aux communes qui le souhaiteraient la possibilité de l'introduire au niveau du règlement communal.

Enfin, un crédit insuffisant appelle, selon les cas, un crédit additionnel s'il s'agit d'un crédit d'engagement ou un crédit supplémentaire s'il s'agit d'un crédit budgétaire. Les règles relatives aux crédits additionnel et supplémentaire sont précisées aux articles 33, respectivement 35 et 36 du P-LFCo. Là également, la définition des compétences financières sur le plan communal joue un rôle quant à l'obligation de soumettre ou non au législatif communal un dépassement de crédit (cf. art. 36 al. 3 P-LFCo).

### 3.2.3. Présentation des comptes et principes d'évaluation

Les règles de présentation des comptes et les principes d'évaluation sont au cœur de MCH2. Le P-LFCo reprend ainsi un principe essentiel MCH2 de *true and fair view* (*juste valeur* ou *image fidèle*). Ce principe fait l'objet de l'article 39 proposé: la présentation des comptes fournit une image aussi fidèle que possible à la réalité du patrimoine, de la situation financière et des résultats.

Ce principe entend dissocier la présentation des comptes des choix de politique financière. On comprend aisément que la règle de l'image fidèle peut affecter parfois de manière importante les méthodes de présentation et d'évaluation des éléments financiers et avoir des conséquences sur d'autres secteurs, par exemple celui des provisions.

La structure des comptes subit également des modifications. Les comptes MCH2 se composent du bilan, du compte de résultats, du compte des investissements, du tableau des flux de trésorerie et d'une annexe élargie. Ces éléments font l'objet des articles 13 à 18 du P-LFCo.

Le compte de résultats – qui correspond au compte de fonctionnement actuel – présente en plus de la nouvelle terminologie une structure du résultat à trois niveaux: le résultat opérationnel, le résultat extraordinaire et le résultat total (cf. art. 15 P-LFCo).

Corollaire du principe de l'image fidèle, le MCH2 accorde une importance accrue au bilan (art. 14 P-LFCo). Il modifie en partie sa structure et sa présentation. A noter en parti-

culier que les notions importantes de *patrimoine financier* et *patrimoine administratif* sont définies à l'article 3 P-LFCo.

Afin de mettre en évidence les mouvements de liquidités au cours de l'exercice comptable, le MCH2 comporte l'élaboration d'un tableau des flux de trésorerie (cf. art. 17 P-LFCo). Ce tableau, qui fait partie intégrante des comptes annuels, doit aboutir à la présentation du cash flow de la collectivité.

Selon MCH2, le capital propre est présenté de manière plus explicite et détaillée que dans MCH1. Il est de plus prévu d'établir chaque année un *état du capital propre*, présentant les causes de sa variation. Ce document est intégré dans l'annexe aux comptes (cf. art. 18 al. 1 let. c P-LFCo).

Dans un souci de transparence, le MCH2 préconise un fort développement de l'annexe aux comptes, hormis l'état du capital propre déjà mentionné et en plus de l'annexe telle qu'elle est actuellement définie par le plan comptable. L'article 18 du P-LFCo reprend le concept de l'annexe MCH2, définissant son but et son contenu.

### 3.2.4. Contrôle des finances

Les finances font l'objet de contrôles tout d'abord à l'interne de la commune. Le contrôle interne est renforcé, notamment par la création de dispositions explicites à cet égard (art. 55 et 56 P-LFCo), définissant le contrôle interne et attribuant au conseil communal la responsabilité de son introduction, de son utilisation, de sa documentation et de sa supervision. Le P-LFCo renonce en revanche à introduire l'obligation d'avoir un contrôle de gestion (*controlling*) pour toutes les communes, ces dernières étant naturellement libres de le prévoir comme elles le souhaitent.

S'agissant du contrôle des finances, l'obligation d'instituer un organe de révision externe a été introduite, pour les collectivités publiques locales, en 2007. Ce concept est maintenu sans changements matériels. Les articles 57 à 63 P-LFCo reprennent ainsi les dispositions correspondantes de la LCo.

La surveillance financière ne fait pas partie du contrôle des finances comme tel, mais elle en définit, dans les limites de la loi, le cadre, notamment par l'édiction de directives dont le plan comptable constitue l'exemple le mieux connu; le nouveau plan comptable se basera sur MCH2 selon les recommandations du SRS-CSPCP et de la CACSFC. La surveillance financière quant à elle fait l'objet du chapitre 9 du P-LFCo (art. 75 et 76).

### 3.2.5. Applicabilité des règles aux différentes collectivités publiques locales

MCH2 est a priori destiné à toutes les collectivités publiques en Suisse, quel qu'en soit le niveau, soit Confédération, cantons et communes, afin d'avoir une harmonisation et une vue

d'ensemble aussi large que possible du secteur public dans son ensemble.

Actuellement, les règles financières applicables aux communes fribourgeoises valent également, avec quelques adaptations, pour les autres collectivités publiques locales fribourgeoises, à savoir les associations de communes, les agglomérations, les établissements personnalisés ainsi que les bourgeoisies.

Ce principe est maintenu dans le P-LFCo. L'article topique est l'article 2, qui définit le champ d'application de la loi en précisant que les règles applicables aux communes valent également pour les autres collectivités publiques locales, sauf dérogation prévue dans la LFCo ou dans l'OFCo du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les bourgeoisies, la LCo en vigueur déclare applicables les règles communales sur le budget et les comptes par l'effet du renvoi aux articles 87 à 97<sup>bis</sup> contenu à l'article 106 al. 2 LCo. En revanche, les bourgeoisies ne sont actuellement pas soumises aux autorités de surveillance, ce qui paraît incohérent dans le système des collectivités publiques locales. Le P-LFCo propose de combler cette lacune (cf. art. 75 P-LFCo ainsi que les articles 106 al. 2 et 143 proposés pour la LCo révisée [nLCo], présentés dans l'article 81 P-LFCo). Etant donné qu'il n'existe pas encore à ce jour de répertoire des bourgeoisies, l'article 78 al. 2 P-LFCo prévoit la collaboration des différentes autorités pour l'établissement de ce répertoire.

### 3.2.6. Passage à MCH2

MCH2 implique un certain nombre d'opérations qui concernent notamment la première évaluation des biens selon les nouvelles règles. Les articles 78 à 80 P-LFCo sont consacrés à ces questions.

Au moment du passage à MCH2, il sera nécessaire d'inventorier et de réévaluer les actifs du patrimoine financier (en particulier les terrains, les immeubles et les placements financiers incorporels). Dans la mesure où le classement de certains biens du patrimoine financier ou du patrimoine administratif ne correspondra pas aux définitions de la nouvelle législation, il conviendra d'abord de transférer les biens concernés dans la bonne catégorie avant de procéder à leur réévaluation.

Une réévaluation (retraitement ou restatement) de ces valeurs à la hausse à l'actif du bilan aura comme corollaire une augmentation des fonds propres (réserves de réévaluation) ou, à l'inverse, une baisse de valeur impliquera une diminution de ces fonds.

Les règles applicables à la réserve de réévaluation du patrimoine financier doivent également être définies par le législateur. L'article 79 al. 3 P-LFCo propose à cet égard d'opter pour

la solution proposée par le SRS-CSPCP. Cette réserve est constituée au bilan d'ouverture à l'introduction du MCH2 et sert exclusivement à compenser d'éventuelles réévaluations des postes du patrimoine financier. A la clôture de ce même exercice, le solde est dissous et intégré dans le capital propre non affecté.

S'agissant du patrimoine administratif, les collectivités devront également procéder à un retraitement, afin de respecter le principe de l'image fidèle (art. 80 P-LFCo). La réévaluation du patrimoine administratif donnera lieu, comme pour le patrimoine financier, à une correction à l'actif du bilan, avec une contrepartie comptabilisée à la réserve de réévaluation.

L'éventuelle augmentation de la valeur du patrimoine administratif induira des charges d'amortissement plus élevées, qui seront compensées en tout ou partie par des prélèvements à la réserve de réévaluation constituée au moment du passage à MCH2, celle-là étant appelée à être dissoute à terme (cf. art. 80 al. 3 et 4 P-LFCo). Dans le cas inverse, la différence de réévaluation négative sera directement comptabilisée en diminution du capital propre. A relever que, avant sa dissolution, la réserve de réévaluation relative au patrimoine administratif fait partie du capital propre affecté.

Les provisions et les comptes de régularisation seront pour leur part complétés et réévalués. Lors du premier établissement des états financiers, les éventuels provisions et comptes de régularisation non justifiés devront être transférés dans les fonds propres (augmentation de la fortune). Dans le cas de valeurs insuffisantes, la différence diminuera en conséquence le capital propre.

L'ensemble des opérations de réévaluation passera par des écritures à l'intérieur du compte de bilan et ne devrait en principe pas émarger au compte de résultats.

Comme relevé sous le point 2.6 ci-dessus, la réévaluation du patrimoine a donné lieu à un grand nombre d'interrogations et de remarques; les commentaires des articles 79 et 80 P-LFCo en traiteront plus en détail.

## 4. Échéances importantes du calendrier prévu

Le calendrier du projet a subi des adaptations au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Plusieurs réponses à la consultation ont souligné le fait que le calendrier esquissé ne permettait pas une mise en œuvre pour le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Par conséquent, la planification a été resserrée par rapport aux documents de consultation, ceci afin d'éviter dans toute la mesure du possible une mise en œuvre au-delà de la législature en cours. Les échéances importantes envisagées sont les suivantes:

Lectures du projet de loi par le Grand Conseil et adoption de la loi, après examen du projet par la Commission parlementaire	Automne 2017
Processus référendaire de la loi et mise au point des actes de mise en œuvre (ordonnance sur les finances communales, directives complémentaires, règlement-type sur les finances et supports de formation)	2018
Séances d'information et formations destinées au personnel communal et aux autorités communales	Fin 2018 – début 2019
Adoption du règlement communal des finances par les législatifs des collectivités publiques locales et réévaluation du patrimoine	Premier semestre 2019
Premiers budgets élaborés selon le nouveau droit: ceux de l'exercice 2020	Deuxième semestre 2019

## 5. Commentaire des articles

### Art. 1 Dispositions générales – Buts et objectifs

Le chapitre premier du P-LFCo contient trois articles, qui portent sur les buts, le champ d'application ainsi que les notions techniques les plus fondamentales.

Le but de la loi consiste à fournir aux collectivités publiques locales (qui sont énumérées à l'article 2) des normes et outils nécessaires pour la gestion de leurs finances.

L'objectif déclaré est celui formulé par le concept MCH2, à savoir assurer, tant sur le plan des décisions que dans la gestion, les principes de l'usage économe et efficace des moyens tout en garantissant l'équilibre financier.

### Art. 2 Champ d'application

Le champ d'application définit à quelles entités la loi s'applique. Dans le canton de Fribourg, on connaît au niveau communal ou supracommunal les collectivités publiques suivantes: communes, associations de communes, agglomérations (dont une seule est pour le moment constituée), établissements communaux dotés de la personnalité juridique, donc personnalisés, et bourgeoisies. Ces entités sont appelées *collectivités publiques locales*.

Le concept proposé maintient le système actuel selon lequel les règles sur les finances s'appliquent à toutes les collectivités publiques locales sauf dérogation prévue dans la loi. Les dérogations peuvent se situer tant au niveau de la LFCo que de l'OFCo et elles tiennent à la nature des différentes collectivités. En particulier, les règles relatives aux coefficients d'impôt ne s'appliquent pas aux entités qui ne lèvent pas l'impôt.

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications sous le point 3.2.5 ci-dessus.

Quant aux résultats de la procédure de consultation, on constate que le champ d'application de la loi fait presque l'unanimité. Une réponse demandait même l'extension aux entités subventionnées par les collectivités publiques. Or une telle extension du champ d'application se heurterait au fait que le droit cantonal ne peut empiéter sur le droit fédéral, les fondations et associations de droit privé étant régies par le droit fédéral civil. En revanche, le souci légitime de mieux tenir compte de l'impact de ces entités sur les collectivités publiques locales est traité par l'annexe élargie, qui contient notamment le tableau des participations et des garanties (art. 18 al. 1 let. e P-LFCo).

### Art. 3 Définitions

Cette disposition définit les notions techniques fondamentales qui à ce jour ont été peu usitées au niveau des collectivités publiques locales.

En ce qui concerne la distinction entre le patrimoine financier et le patrimoine administratif, il convient de rappeler que la notion du patrimoine financier est assez restrictive. Dès qu'une politique publique est poursuivie, le bien fait partie du patrimoine administratif. Cela équivaut tant pour les biens matériels (immeubles) que pour les participations sous forme d'actions ou autres. Ainsi par exemple, les immeubles locatifs servant un but d'aide au logement, même si cette tâche n'est pas imposée par l'Etat, font partie du patrimoine administratif et non du patrimoine financier. Une auberge communale qui est détenue par la commune pour conserver un lieu de rencontre pour la population locale fait également partie du patrimoine administratif.

Les notions de dépense et de recette définies ici sont plus générales que celles spécifiques utilisées dans la présentation du compte des investissements. Par exemple, la dépense est à mettre en relation avec la notion de placement, dont les buts sont différents:

- > Les dépenses sont des opérations en argent et des transferts comptables à charge du compte de résultats et du compte des investissements; elles servent à l'accomplissement des tâches publiques (sur ce dernier terme, des explications supplémentaires figurent à la fin du commentaire de l'article 3).
- > Les placements sont par contre des opérations qui ne touchent que le patrimoine financier (p. ex. l'achat d'actions cotées en bourse dans le seul but de rendement).

L'OFCo précisera un certain nombre d'opérations qui sont assimilées aux dépenses pour déterminer la compétence. Par exemple, sont à traiter comme des dépenses du point de vue de l'organe compétent pour la décision de crédit:

- > l'octroi de prêts;
- > les cautionnements et la fourniture d'autres sûretés;

- > la participation à des personnes morales de droit privé, exception faite des immobilisations du patrimoine financier;
- > les actes juridiques relatifs à la propriété foncière et aux droits réels limités sur les immeubles;
- > les placements immobiliers;
- > la désaffectation d'éléments du patrimoine administratif;
- > la renonciation exceptionnelle à des recettes.

Certaines de ces opérations concernent donc formellement le patrimoine financier, mais en raison de leur importance, il se justifie de les assimiler, sous l'angle des compétences, aux dépenses au sens strict. Le droit des crédits s'applique ainsi de la même manière à ces actes (p. ex. la rénovation totale d'un immeuble de la commune loué à des particuliers selon les lois du marché).

S'agissant de la dépense nouvelle, elle se définit selon la définition du Tribunal fédéral (TF) par opposition à la dépense liée. Selon la jurisprudence du TF, une dépense est liée lorsque son principe et son étendue sont fixés par une norme légale, lorsqu'elle est absolument nécessaire à l'accomplissement d'une tâche ordonnée par la loi, ou encore lorsqu'il faut admettre que le peuple, en adoptant précédemment la base légale, a aussi approuvé la dépense qui en découle, soit qu'il s'agit de répondre à un besoin prévisible, soit que le choix des moyens à mettre en œuvre est indifférent. Une dépense est en revanche nouvelle lorsqu'elle se rapporte à une tâche qui sort du champ d'activité antérieur de l'administration ou lorsqu'elle découle d'un acte normatif qui laisse à l'autorité une marge de manœuvre relativement importante, quant à l'étendue de cette dépense, quant au moment où elle sera engagée ou quant à d'autres modalités (arrêt du TF du 12 juin 2000, I.P. 722/2000 avec d'autres références).

La distinction entre dépenses nouvelles et dépenses liées revêt une grande importance en matière de crédits et de compétences financières, y compris la soumission ou non d'un crédit au referendum.

Les notions de *dépense nouvelle* et *dépense liée* ont donné lieu à des interrogations dans la procédure de consultation. Il est donc tout d'abord précisé que ces deux notions sont complémentaires: toute dépense qui n'est pas liée est nouvelle. Dès qu'il existe une certaine marge de manœuvre quant au montant ou quant aux modalités (quand? où? comment?), la dépense est nouvelle. Ce n'est que si la marge de manœuvre n'existe pas, tant sur le montant que sur les modalités, qu'on est en présence d'une dépenses liée.

Il convient de relever en outre que le qualificatif [*dépense nouvelle*] est celui déjà utilisé de manière générale dans les législations cantonales, quand bien même la réforme MCH2 n'a pas encore été mise en application. Il s'agit en l'occurrence d'harmoniser aussi les notions fondamentales et d'adapter les terminologies que la loi fribourgeoise sur les communes

n'avait alors pas retenues en 1980. La pratique, après quelques années, démontrera très certainement que ces notions sont claires et sans équivoque. A relever que cette réponse équivaut aussi pour les terminologies qui suivent, dont notamment la distinction entre *dépense* et *placement*.

La consultation a démontré qu'il convient aussi de fournir une explication supplémentaire sur la notion de tâche publique, notion importante pour distinguer entre dépenses et placements. Pour la notion de *tâche publique*, c'est le but visé ou l'intérêt public qui est déterminant. Les exemples donnés dans les réponses à la consultation concernaient notamment des dons à des sociétés; or le soutien de ces sociétés est une tâche publique parce que la commune estime qu'il est dans l'intérêt public que telle association soit soutenue par la commune. La tâche publique peut ainsi être obligatoire ou facultative; cela ne joue aucun rôle pour la qualification de la transaction financière comme dépense.

#### Art. 4 Gestion des finances – Principes

L'article 4 est le premier article du chapitre 2 relatif à la gestion des finances. Tant l'article 4 que la structure du chapitre 2 s'inspirent fortement des éléments correspondants de la loi-modèle contenue dans la Recommandation 20 MCH2.

Les principes de gestion financière énumérés à l'article 4 sont généralement reconnus et n'appellent que peu de précisions.

Le principe de l'urgence a suscité une question durant la procédure de consultation. Ce principe a été repris des critères MCH2 (cf. art. 9 let. d de la loi-modèle). Il n'a toutefois pas pour effet de mettre hors-jeu les priorités définies dans le plan financier. Mais à priorités égales, c'est le critère de l'urgence qui fait foi.

Le principe de causalité et le principe d'indemnisation des avantages ont été réexaminés à la suite d'interrogations formulées durant la procédure de consultation. Or ces deux principes relèvent en réalité de la législation spéciale (eau potable, eaux usées et déchets), qui institue les financements spéciaux y relatifs et qui concrétise ces principes. Pour ces raisons, les lettres f et g de l'avant-projet ont été supprimées et un nouvel alinéa 2 réservant la législation spéciale a été ajouté à l'article 4.

Le principe de non-affectation des impôts prévu à la lettre f tient au fait que les impôts sont des redevances de droit public exigibles sans conditions et servent à couvrir les dépenses de la collectivité. L'affectation des recettes d'un impôt donné est contraire aux principes de bonne gestion, car elle peut conduire à des automatismes de dépenses ou, à l'inverse, mettre en péril la bonne exécution d'une tâche lors d'un manque de recettes. Les affectations d'impôts peuvent ainsi aller à l'encontre des principes de l'emploi économe des fonds et de rentabilité (cf. let. c et e).

MCH2 distingue quatre catégories de principes. En plus des principes de gestion financière, sont définis les principes régissant l'établissement du budget (art. 10 P-LFCo), les principes régissant la présentation des comptes (art. 40 P-LFCo) ainsi que ceux régissant la tenue des comptes (art. 50 P-LFCo). Pour ces trois dernières catégories de principes, il est renvoyé aux commentaires des articles correspondants.

### **Art. 5 Plan financier – But**

Les articles 5 et 6 sont consacrés au plan financier. Depuis 2007, cet instrument est obligatoire pour les communes. L'article 5 précise le but du plan financier, qui démontre qu'il s'agit d'un outil indispensable pour toute collectivité publique, car il permet d'avoir un horizon à moyen terme, dépassant celui du budget. De par son horizon pluriannuel, le plan financier sert d'instrument d'alerte et de conduite. L'utilité du plan financier n'est cependant déployée pleinement que s'il est régulièrement actualisé, ce qui est déjà actuellement inscrit dans la loi (art. 86d al. 1 LCo; art. 6 al. 1 P-LFCo), ainsi que dans la Constitution du canton de Fribourg (art. 132 al. 2 Cst.).

A noter que la planification des finances inclut celle des prestations, ce qui est désormais dit explicitement. La planification des prestations et celle des finances doivent ainsi être coordonnées sur le plan matériel et temporel. D'une part, le plan financier doit tenir compte des priorités fixées dans le cadre de la planification des tâches, d'autre part les perspectives de l'évolution des finances limitent la marge de manœuvre. La planification des tâches et celle des finances doivent être harmonisées dans un processus itératif de manière à satisfaire aux exigences du processus budgétaire.

### **Art. 6 Compétences et procédures**

L'article 6 reprend matériellement les règles existantes (cf. art. 10 al. 1 let. r, 86d, 97 al. 1 let. a<sup>bis</sup> LCo), hormis le fait que la commission financière n'émet plus de préavis sur le plan financier avant sa transmission au législatif. En revanche, le préavis de la commission financière avant l'adoption du plan financier par le conseil communal est maintenu, ce qui est précisé à l'article 6 al. 2 P-LFCo. Ce complément répond également à un vœu émis en procédure de consultation.

S'agissant du nombre d'années écoulées à prendre en compte, on pourra, en vue de l'OFCo, se baser sur trois exercices au lieu des cinq actuellement exigés (cf. art. 6 al. 4 P-LFCo).

### **Art. 7 Budget – But**

Les articles 7 à 11 traitent du budget. Pour le budget, le principe de l'annualité fait autorité et caractérise son but (cf. art. 10 P-LFCo pour l'ensemble des principes régissant l'établissement du budget).

Contrairement au plan financier, le budget est liant, car il contient des crédits budgétaires, lesquels autorisent les organes à procéder à des engagements (pour les crédits budgétaires voir art. 34ss P-LFCo).

### **Art. 8 Compétences et procédures**

L'article 8 reprend matériellement les règles existantes (cf. art. 10 al. 1 let. b, 87-88 LCo; art. 45 et 47 RELCo).

Le délai au 31 décembre pour l'adoption formelle du budget équivaut également pour toutes les collectivités publiques locales. Il est par contre complété par la fixation d'un délai au 15 octobre (al. 3) pour la transmission aux communes membres du budget des associations et des agglomérations afin que celles-là puissent connaître et intégrer leur participation dans leur propre budget. Il est cependant précisé que le budget ne doit à ce stade pas nécessairement être adopté par l'assemblée législative, mais pour le moins par le comité.

La procédure et les règles applicables en cas de refus du budget seront précisées dans l'AP-OFCo.

### **Art. 9 Structure**

La règle selon laquelle le budget est structuré selon la classification fonctionnelle et la classification par nature n'est pas nouvelle. Une nouveauté découle cependant de la structure du compte de résultats à trois niveaux (cf. art. 15 P-LFCo et pt 3.2.3 ci-dessus).

Le nouveau plan comptable tient compte de cette structure. Le plan comptable est traité par la Recommandation 03 MCH2. Les différences par rapport à MCH1 sont les suivantes: la structure du groupe par nature de toutes les parties du compte (bilan, compte de résultats et compte des investissements) s'est considérablement modifiée, certains groupes par nature ont été conservés, mais dotés cependant de numéros de compte modifiés. Le plan comptable est harmonisé dans une large mesure entre toutes les collectivités publiques suisses. Afin de pouvoir couvrir des besoins supplémentaires, en particulier au niveau de la statistique financière, la numérotation de la classification fonctionnelle du plan comptable est présentée avec quatre chiffres.

### **Art. 10 Principes régissant l'établissement du budget**

Les principes d'établissement du budget, énumérés désormais explicitement dans la loi à l'article 10 P-LFCo, sont généralement reconnus et n'appellent pas de précisions particulières. Ils sont mis en relation avec ceux régissant la présentation des comptes (art. 40 P-LFCo).

On relèvera cependant que le principe de comparabilité signifie que les comptes des différentes collectivités doivent

être comparables entre eux et sur la durée, soit d'une année à l'autre. Ce principe suppose ainsi une harmonisation des plans comptables des différentes collectivités et une rigueur de chaque acteur dans l'application.

### Art. 11 Contenu

Le budget contient les charges du compte de résultats et les dépenses du compte des investissements pouvant être réalisées dans l'année à venir ainsi que les revenus du compte de résultats et les recettes du compte des investissements estimés de l'année à venir (al. 1).

L'alinéa 2 précise en outre qu'il appartient au conseil communal d'informer le législatif sur le financement et l'utilisation des crédits d'engagement en cours (information donnée dans l'annexe, cf. art. 18 al. 1 let. g). Cela suppose qu'une planification de la trésorerie pour l'année future, basée sur l'expérience passée, peut aussi être utile à titre informatif à l'attention du législatif, selon le volume des opérations, sans pour autant la fixer comme obligatoire.

Le conseil communal doit motiver le budget auprès du législatif dans un message (al. 3). Ce message doit contenir des réflexions générales ainsi que des explications détaillées concernant les postes du budget qui présentent des fluctuations importantes par rapport au budget de l'année précédente. Conformément au principe d'importance (cf. commentaire à l'art. 40), il va sans dire que les écarts de moindre importance ne nécessitent pas d'explication détaillée.

### Art. 12 Comptes – Compétence et procédure

L'article 12 correspond matériellement aux règles en vigueur. Le seul élément nouveau concerne l'éventuel refus d'approbation des comptes. Le droit en vigueur ne prévoit pas de règles à ce sujet. Lorsque le législatif n'approuve pas les comptes, ils sont à nouveau soumis à l'exécutif pour correction, ce qui implique que des inexactitudes ont été relevées dans la discussion en assemblée communale ou au conseil général. En aucun cas, un refus d'approbation des comptes ne peut être motivé par des raisons politiques d'ordre général ou pour des raisons tenant à un autre objet que les comptes.

Dans la pratique, les situations justifiant un refus d'approbation des comptes devraient être très rares, car il s'agirait d'erreurs qui auraient échappé tant au conseil communal qu'à l'organe de révision. Si le refus d'approbation peut se fonder sur des motifs pertinents, les comptes sont alors corrigés par le conseil communal et font l'objet d'une procédure complémentaire de vérification et d'une nouvelle procédure d'approbation. En revanche, dans l'hypothèse où le refus n'est pas justifié, les autorités de surveillance peuvent être appelées à intervenir si le refus persiste.

### Art. 13 Contenu

Cet article énonce les cinq éléments composant les comptes: le bilan, le compte de résultats, le compte des investissements, le tableau des flux de trésorerie et l'annexe. Seuls le tableau des flux de trésorerie et certaines parties de l'annexe, notamment l'état du capital propre, sont formellement nouveaux. Toutefois, les règles applicables aux autres éléments sont en partie différentes selon MCH2 et l'annexe est considérablement élargie (cf. pt 3.2.3 ci-dessus). Les différents éléments sont traités par la Recommandation 01 MCH2 et font l'objet des articles 14 à 18 P-LFCo (cf. commentaires ci-après).

Par rapport aux charges à prendre en compte, MCH2 apporte des précisions en ce qui concerne les actifs et passifs de régularisation (anciennement appelés actifs ou passifs transitoires). Ce thème fait l'objet de la Recommandation 05 MCH2. Selon leur nature, les régularisations peuvent concerner soit le compte de résultats, soit le compte des investissements. A certaines conditions bien définies, on pourra y renoncer, notamment lorsqu'un seuil d'importance, à définir par chaque collectivité, n'est pas atteint.

Un cas d'application important des régularisations se situe au niveau des impôts. Ce sujet particulier fait l'objet de la Recommandation 07 MCH2. Le principe de l'échéance, qui prévaut actuellement et qui signifie que les débiteurs impôts sont comptabilisés à leur échéance, est remplacé par le principe de la délimitation d'impôts. La délimitation d'impôts signifie qu'il convient de comptabiliser les impôts dans l'exercice comptable dont ils relèvent, ce qui a par exemple pour conséquence qu'on doit estimer les impôts pour lesquels la commune n'a pas encore reçu de taxation. Les montants prévisibles seront eux aussi à estimer en fonction de l'année budgétaire concrète (p. ex. une taxation particulièrement élevée dans l'année en raison d'un gain à la loterie). Les corrections interviennent au moyen d'actifs ou de passifs de régularisation.

### Art. 14 Bilan

Le bilan prend une place plus importante dans le MCH2. Les catégories principales du bilan, à savoir les actifs et les passifs, le patrimoine financier et le patrimoine administratif, les capitaux de tiers et le capital propre, étaient des notions déjà connues dans le MCH1, mais leur contenu change en partie.

Ainsi notamment, les notions fondamentales de patrimoine financier et administratif ne figurent aujourd'hui pas au niveau de la loi, alors que l'attribution d'un bien à l'une ou l'autre catégorie a des conséquences en termes de règles d'évaluation et d'amortissement (cf. art. 41 à 45 P-LFCo).

Le patrimoine financier comprend les valeurs patrimoniales aliénables sans mettre en péril une tâche de la collectivité, la tâche pouvant être obligatoire ou choisie librement. Les disponibilités, les papiers-valeur ainsi que des réserves de

terrains à bâtir font partie du patrimoine financier. S'agissant des terrains à bâtir, ils ne doivent pas avoir été acquis ou voués à un but précis de la collectivité (p. ex. pour l'agrandissement d'une école) pour faire partie du patrimoine financier.

Le patrimoine administratif est quant à lui composé d'actifs qui servent directement à la réalisation de tâches publiques, qui peuvent être imposées à la collectivité ou choisie librement par celle-ci. Il est ainsi caractérisé par une utilisation durable au service d'un but public et sa durée d'utilisation s'étale sur plusieurs exercices. Un critère utile pour la délimitation entre patrimoine administratif et financier est la question de savoir si le bien en question pourrait être aliéné sans porter atteinte à la réalisation du but auquel il est affecté. Les bâtiments administratifs, les routes et les bâtiments scolaires, mais aussi des installations sportives telles que par exemple une piscine, font partie du patrimoine administratif.

Une composante du bilan, à savoir le capital propre, mérite un commentaire particulier, car cette notion est définie différemment dans MCH2: le capital propre comprend en effet la plupart des financements spéciaux (cf. art. 38 P-LFCo) ainsi que les réserves liées au retraitement des patrimoines (cf. art. 79 et 80 P-LFCo), de même que l'excédent du bilan – appelé jusqu'ici fortune nette ou fonds propres – qui se compose des excédents cumulés du compte de résultats.

On constate ainsi que le terme de *capital propre* tel qu'il est défini dans MCH2 a une portée considérablement élargie par rapport à MCH1. Pour cette raison-là, il convient de bien spécifier à quel élément du capital propre on se réfère (cf. art. 20 al. 3 et 65 al. 1 P-LFCo, qui mentionnent spécifiquement la notion de *capital propre non affecté*, soit le capital propre sans les financements spéciaux et sans la réserve de réévaluation du patrimoine administratif).

Les éléments du capital propre font par ailleurs l'objet d'un document spécifique dans les annexes (cf. art. 18 al. 1 let. c P-LFCo).

### Art. 15 *Compte de résultats*

Le compte de résultats correspond à l'actuel compte de fonctionnement, avec toutefois quelques différences importantes. Le compte de résultats sépare clairement les activités courantes des opérations extraordinaires. Il distingue trois niveaux de résultats, à savoir, le résultat opérationnel, le résultat extraordinaire et le résultat total.

Le résultat opérationnel concerne toutes les activités qui sont liées à l'exercice des tâches publiques, qu'elles soient obligatoires ou facultatives. Le résultat opérationnel comprend deux catégories: les activités d'exploitation et les activités de financement. Parmi ces dernières, on trouve par exemple les gains ou les pertes d'une aliénation d'actions du patrimoine administratif, après transfert de celles-ci au patrimoine

financier. Font également partie de l'activité de financement les gains et les pertes découlant d'éventuelles privatisations (p. ex. la vente d'une caisse d'épargne). Ainsi, l'activité de financement ne doit pas être confondue avec les charges ou revenus extraordinaires.

La règle est qu'une activité fait toujours partie du domaine ordinaire à moins que les conditions restrictives posées par MCH2 pour une opération extraordinaire soient remplies. Ces conditions sont formulées comme suit (al. 4): Les charges et revenus sont considérés comme extraordinaires lorsque l'on ne pouvait en aucune manière les envisager, lorsqu'ils se soustraient à toute influence et tout contrôle et lorsqu'ils ne relèvent pas du domaine opérationnel. Sont également considérés comme charges ou revenus extraordinaires les attributions au capital propre et les prélèvements sur ce dernier ainsi que, le cas échéant, le remboursement du découvert au bilan.

Pour les actifs et passifs de régularisation et leur impact sur le compte de résultats, il est renvoyé aux commentaires y relatifs sous l'article 11 P-LFCo concernant la question analogue du budget.

### Art. 16 *Compte des investissements*

A la différence du compte de résultats, la notion du compte des investissements n'est pas modifiée par rapport au système actuel. Le compte des investissements selon le MCH2 présente toutefois des particularités nouvelles. D'une part, les dépenses et recettes du compte des investissements (cf. art. 3 let. e P-LFCo) ne concernent que le patrimoine administratif.

Un élément nouveau consiste d'autre part dans la notion d'investissements extraordinaires. Les critères proposés pour distinguer les opérations extraordinaires dans le compte des investissements sont les mêmes que ceux prévus pour le compte de résultats. Les expériences de mise en œuvre du MCH2 dans les collectivités publiques démontrent que les investissements pouvant être considérés comme extraordinaires restent très rares dans la pratique.

### Art. 17 *Tableau des flux de trésorerie*

Le MCH2 accorde une grande importance au tableau des flux de trésorerie (cash flow), qui devient une obligation et qui constitue une composante distincte des comptes publics. Cette évolution justifie la création d'un article consacré spécifiquement à ce tableau.

L'alinéa 1 indique que le tableau des flux de trésorerie permet d'identifier l'origine et l'utilisation des fonds. L'alinéa 2 précise qu'une distinction sera faite entre les flux selon qu'ils proviennent des activités d'exploitation, d'investissement ou de financement.

Deux méthodes existant quant à la présentation du cash flow, l'ordonnance fixera vraisemblablement la méthode indirecte, partant du résultat (bénéfice ou perte), apuré des charges et revenus non monétaires et des variations des postes du bilan de l'actif circulant net.

### Art. 18 Annexe

Le contenu de l'annexe aux comptes était énuméré jusqu'ici à l'article 56 let. d RELCo, à savoir «la liste des engagements hors bilan représentés par les cautionnements, les autres garanties et la part de la commune aux dettes des associations dont elle est membre».

L'annexe selon le MCH2 prévoit divers instruments inédits et renforce certains instruments existants. Les informations devant nouvellement figurer dans l'annexe garantissent une plus grande transparence et revêtent en particulier de l'importance pour les contribuables, les bailleurs de fonds et les autres créanciers, qui sont ainsi davantage en mesure d'apprécier la situation financière de la commune.

Les différents éléments de l'annexe seront définis plus en détail dans l'OFCo. A relever notamment le tableau des immobilisations, qui est une des nouvelles composantes de l'annexe (art. 18 al. 1 let. f P-LFCo) et dont les données sont tirées de la comptabilité des immobilisations, cette dernière faisant l'objet de l'article 53 P-LFCo.

### Art. 19 Rapport de gestion

A l'instar de la LCo, le P-LFCo traite toutes les communes de la même manière, qu'elles soient dotées d'un conseil général ou non, sauf si l'existence d'un parlement exige des règles particulières, comme celles sur le referendum par exemple. En ce qui concerne le rapport de gestion, le P-LFCo propose de le prévoir pour toutes les communes, le législatif ne pouvant qu'en prendre acte.

Le droit en vigueur n'impose l'obligation d'un rapport de gestion qu'aux communes qui ont un conseil général, ce dernier se prononçant sur la gestion du conseil communal (cf. art. 95<sup>bis</sup> LCo). On peut toutefois partir de l'idée que les formulations «prend acte» et «se prononce» ne présentent pas de différence matérielle. L'exigence de fournir au législatif un compte rendu de l'activité accomplie ne dépend pas de l'existence ou non d'un conseil général.

Par contre, attendre formellement du législatif qu'il se prononce ou qu'il en prenne acte n'implique pas une décision formelle sur le rapport de gestion. Il sera loisible aux membres du législatif d'intervenir séparément et par les moyens ordinaires (p. ex. les propositions et questions, art. 17 et 51<sup>bis</sup> LCo) s'ils l'estiment nécessaire.

### Art. 20 Equilibre financier

L'article 20 est le premier article de la section 6 relative aux instruments de pilotage financier et à l'évaluation de la situation financière. La Recommandation 17 MCH2 ne contient pas de règles matérielles fixes en matière d'équilibre financier, mais elle insiste sur le fait que le cadre législatif doit fixer les normes dans ce domaine.

Comme le droit en vigueur, l'alinéa 1 consacre la règle primordiale selon laquelle le budget du compte de résultats doit être équilibré. Cette règle est complétée par un moyen permettant de l'assurer et par une exception définissant les conditions qui doivent être réunies pour déroger exceptionnellement à la règle principale. Ces compléments font l'objet des alinéas 2 et 3.

L'alinéa 2 dispose que les coefficients et taux d'impôts doivent être fixés de manière à assurer l'équilibre financier. Contrairement au droit en vigueur, le P-LFCo ne fixe pas de limite d'un déficit en pour cent qui serait admis avant que la hausse d'impôts ne devienne obligatoire. Les coefficients et taux d'impôts ont au contraire pour but d'équilibrer les finances communales. Un pourcentage absolu ne serait dès lors pas approprié pour tenir compte de cette fonction relative de moyen correctif.

L'alinéa 3 définit à quelles conditions un excédent de charges peut exceptionnellement être admis, à savoir seulement si le capital propre non affecté permet d'absorber complètement cet excédent. Pour la notion de capital propre non affecté, voir commentaire ad article 14 ci-dessus. Cette dérogation au principe de l'équilibre est proposée pour assouplir, dans des cas exceptionnels, le principe de l'équilibre strict, tenant compte du fait qu'une commune peut avoir des raisons légitimes de prévoir un excédent de charges, pour autant qu'elle dispose du capital propre non affecté au moins pour le même montant. Le P-LFCo renforce ainsi l'autonomie communale tout en sauvegardant le principe de l'équilibre financier communément admis.

Les ressources fiscales font l'objet d'un chapitre spécifique du P-LFCo (cf. commentaire des articles 64 et 65 ci-dessous). A supposer qu'une commune outrepassse les règles prévues à l'article 20 P-LFCo, l'article 65 P-LFCo prévoit l'obligation de corriger cette situation par une hausse de la fiscalité.

Le nouveau concept d'équilibre financier a été très bien accueilli en procédure de consultation. En fonction de quelques interrogations émises par des consultés, on peut préciser ce qui suit:

- > Le système proposé fait qu'il n'y a pas d'automatisme entre un déficit éventuel et le coefficient d'impôt pour autant que le capital propre non-affecté permette d'absorber le déficit. En outre, grâce au plan financier et aux indicateurs financiers, les évolutions négatives devraient

pouvoir être anticipées de telle sorte que des coefficients d'impôts en dents de scie ne devraient pas se présenter, pas plus avec le nouveau système qu'avec l'ancien, les deux systèmes érigeant en principe suprême l'absence de déficit budgétaire.

- > En outre, il convient de ne pas confondre *déficit couvert par le capital propre non-affecté* et *découvert au bilan*. Chaque cas de découvert au bilan exige que des mesures soient prises sans détour. Par contre, un léger déficit qui se présenterait dans une commune disposant d'un important capital propre non-affecté ne constitue pas de risque financier pour celle-ci si le phénomène est ponctuel.
- > Enfin, il faut souligner que tant le nouveau système que l'ancien consacrent comme principe suprême l'équilibre du budget, le déficit représentant dans tous les cas une exception à cette règle. Par rapport au risque prétendu de déficits répétés, les indicateurs financiers seront susceptibles de tirer la sonnette d'alarme suffisamment tôt au cas où une collectivité risquerait de compromettre la santé de ses finances. Il paraissait dès lors préférable de compter sur la responsabilité et l'autonomie communales. Dès lors, le maintien d'une cote d'alerte (5% de déficit selon la LCo), que des voix éparses ont souhaité, ne serait pas compatible avec le système proposé, raison pour laquelle le projet ne donne pas suite à cette suggestion.

### **Art. 21 Excédents des comptes et découvert au bilan**

Une des lacunes du système en vigueur consiste dans le fait qu'il ne traite pas de l'équilibre financier au niveau des comptes et qu'il ne contient pas de règle pour un éventuel découvert au bilan. En effet, malgré les règles définies au niveau de l'équilibre budgétaire, on ne peut exclure qu'un découvert au bilan apparaisse exceptionnellement dans une commune. Il convient alors de fixer préalablement les règles permettant l'élimination de ce découvert, ce qui fait l'objet de l'alinéa 3 de l'article proposé.

A l'instar de la loi-modèle et de ce qui est prévu dans plusieurs autres cantons, le P-LFCo propose une durée maximale de cinq ans pour amortir le découvert. Les montants nécessaires doivent alors être inscrits dans les budgets annuels successifs jusqu'à l'obtention d'un capital propre. La notion de capital propre s'entend dans ce contexte dans le sens du capital propre non-affecté, ce qui est précisé dans le texte légal.

### **Art. 22 Limitation de l'endettement**

Hormis les aspects d'équilibre, l'endettement est une donnée fondamentale pour le pilotage financier d'une collectivité. Le P-LFCo prend ainsi position contre un endettement illimité lorsqu'il dit à l'alinéa 1 de l'article 22 que l'augmentation des capitaux de tiers résultant de l'activité d'investissement doit

être limitée. L'endettement ne saurait intervenir que dans les activités d'investissement, non pas dans les activités d'exploitation, ce qui est mis en évidence dans la formulation.

Le GP MCH2 a défini la limitation de l'endettement en utilisant deux indicateurs, soit en mettant le taux d'endettement net en relation avec le degré d'autofinancement comme suit: si le taux d'endettement net est égal ou supérieur à 200%, le degré d'autofinancement doit atteindre 80%. Le GP MCH2 a ainsi repris la recommandation MCH2 qui formule ce standard à l'article 34 de la loi-modèle. Une commune est considérée comme fortement endettée lorsque le taux d'endettement net (capitaux de tiers, déduction faite du patrimoine financier, en fonction des revenus fiscaux) est de plus de 200%. Dans ce cas, l'augmentation des capitaux de tiers résultant de l'activité d'investissement doit être limitée en instaurant un degré minimum d'autofinancement s'élevant à 80%.

Les paramètres à retenir pour apprécier les situations de chaque commune ne sauraient toutefois être définis au niveau de la loi, car ils doivent tenir compte de l'évolution des instruments de mesure que sont les indicateurs. C'est pourquoi l'alinéa 2 prévoit que les règles seront fixées par le Conseil d'Etat à l'aide des indicateurs financiers (cf. art. 23 P-LFCo).

Au vu d'une majorité de réponses favorables à la limite d'endettement en procédure de consultation et compte tenu du fait que le contrôle de l'endettement et les autorisations de financement délivrées par le SCom vont disparaître, il semble utile de prévoir cet instrument. Les indicateurs de l'article 23 ci-dessous correspondent à MCH2 et les statistiques financières communales des différents cantons seraient incomplètes pour Fribourg si notre canton s'en écartait. Quant au travail à effectuer pour leur actualisation, il n'est pas très conséquent car ces paramètres font déjà ou feront partie du programme informatique des communes.

### **Art. 23 Indicateurs financiers**

Les indicateurs financiers sont publiés depuis l'année 2005, mais la législation ne les a pas définis jusqu'à présent. MCH2 apporte une contribution visant à une plus grande harmonisation également dans ce domaine et définit ainsi un certain nombre d'indicateurs préconisés pour évaluer la situation financière des collectivités publiques (Recommandation 18 MCH2).

Les huit indicateurs énumérés à l'alinéa 1 correspondent ainsi aux indicateurs recommandés par MCH2. Il convient de relever que la plupart de ces indicateurs sont déjà aujourd'hui utilisés dans les communes. La seule véritable nouveauté est le taux d'endettement net. Cet indicateur est défini comme étant la différence entre les capitaux de tiers et le patrimoine financier exprimée en pourcentage des revenus fiscaux totaux (nature 40 des comptes). Cette donnée est par exemple pertinente pour les bailleurs de fonds d'une commune. Par

rapport à l'avant-projet soumis à consultation, l'intitulé de certains indicateurs et l'ordre d'inscription ont été adaptés aux recommandations MCH2.

Les définitions relèvent toutefois de l'OFCo, car les standards peuvent évoluer et les normes reconnues peuvent changer. C'est pourquoi l'alinéa 2 confie cette compétence au Conseil d'Etat.

De plus, il va sans dire que tous les indicateurs ne conviennent pas de la même manière à toutes les collectivités publiques locales. L'alinéa 3 prévoit dès lors que le Conseil d'Etat peut préciser l'applicabilité des indicateurs aux autres collectivités publiques locales que les communes.

Enfin, l'alinéa 4 prévoit la possibilité pour les communes de présenter leur situation financière à l'aide d'indicateurs complémentaires aux huit indicateurs financiers fixés par MCH2.

Les indicateurs proposés ont trouvé une très large adhésion. Aucune instance consultée ne requiert des indicateurs supplémentaires ou différents.

#### *Art. 24 Droits de crédits – Définition*

Le chapitre 3 définit le droit des crédits et comporte les articles 24 à 37. Les dispositions relatives aux crédits sont ainsi plus détaillées que la législation en vigueur qui ne connaît en fait que les décisions portant sur des dépenses pouvant être couvertes en un seul exercice et celles qui ne peuvent pas l'être, les crédits supplémentaires demeurant réservés.

Les articles 24 à 37 P-LFCo proposent d'aligner les notions à la terminologie courante et de reprendre ainsi les termes prévus par MCH2.

L'article 24 al. 1 définit ainsi le crédit comme étant «l'autorisation de procéder, dans un but précis, à des engagements financiers d'un montant déterminé». L'alinéa 3 énonce les différents types de crédits, qui font l'objet de manière détaillée des dispositions suivantes.

Les alinéas 2, 4 et 5 énoncent quelques règles fondamentales propres à tous les crédits, à savoir qu'ils doivent être demandés avant l'engagement financier, qu'ils sont liés à l'objet pour lequel ils ont été attribués et évalués en fonction des besoins prévisibles (sur ce dernier point cf. également art. 29 P-LFCo).

#### *Art. 25 Crédit d'engagement*

Le crédit d'engagement correspond, dans une certaine mesure, à la décision spéciale portant sur une dépense qui ne peut être financée en un seul exercice, car comme cette dernière, le crédit d'engagement relève du législatif et la demande du crédit nécessite un message explicatif (cf. al. 2).

Il existe toutefois deux différences importantes: le crédit d'engagement ne concerne que les dépenses nouvelles (cf. art. 3 let. c P-LFCo), et parmi les dépenses nouvelles seulement celles qui dépassent le seuil fixé par le règlement communal des finances (RCF); ce nouveau règlement est commenté plus en détail sous l'article 67 P-LFCo. A relever que le seuil fixé pour la compétence décisionnelle n'est pas – ou pas nécessairement – le même que la limite d'activation qui détermine l'inscription d'un bien au bilan (cf. art. 42 P-LFCo et son commentaire ci-dessous).

Les dépenses nouvelles faisant l'objet d'un crédit d'engagement peuvent être uniques ou périodiques. A titre d'exemples, on peut citer la promesse d'une subvention annuelle à une structure d'accueil extrafamilial ou une garantie de déficit octroyée à une telle structure (dépense nouvelle périodique) ou la promesse d'une subvention unique pour un jubilé qui sera fêté dans trois ans (dépense nouvelle unique).

A noter que l'Etat de Fribourg a fixé le seuil en lien avec le compte de résultats de l'exercice précédent. Selon l'article 30 LFE, tout projet engendrant des dépenses uniques ou périodiques excédant 1/3% du total des dépenses des derniers comptes de résultats doit faire l'objet d'un crédit d'engagement. Cette définition implique une fixation annuelle du montant (un peu plus de 4,6 millions de francs actuellement; art. 2 de l'ordonnance du 19 juin 2017 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat, RSF 612.21). Le mode de fixation du seuil au plan communal n'est en revanche pas défini au niveau de la LFCo, compte tenu de la grande disparité des communes et de leurs états financiers.

Comme actuellement, l'organe législatif appelé à voter un crédit d'engagement doit être informé au préalable, non seulement du montant de la dépense, mais également des charges induites et du mode de financement.

A supposer que le crédit d'engagement ne figure pas dans le budget, l'information doit en outre justifier que les répercussions éventuelles sur le compte de résultats ne compromettent pas l'équilibre des finances. Demeure réservée l'obligation d'actualiser régulièrement le plan financier, devoir qui complète l'information à fournir au législatif.

Le crédit d'engagement fait l'objet d'un décompte final dès que l'exécution du projet est terminée.

Les crédits d'engagement qui n'ont pas encore fait l'objet d'un décompte final sont inscrits au contrôle des engagements (cf. art. 32 P-LFCo). Ce contrôle fait partie intégrante du compte annuel en tant qu'élément de l'annexe (cf. art. 18 al. 1 let. g P-LFCo).

Les crédits d'engagement peuvent prendre trois formes différentes selon leur contenu: le crédit d'étude, le crédit d'ouvrage ou le crédit-cadre. Ces types de crédits font l'objet des dispositions qui suivent.

### *Art. 26 Crédit d'étude*

Le crédit d'étude est un crédit d'engagement permettant d'estimer l'ampleur et les conséquences de grands projets, qui pourront prendre la forme d'un crédit d'ouvrage ou d'un crédit-cadre.

Sur le plan cantonal, l'article 30 LFE prévoit pour les crédits d'étude devant faire l'objet d'une décision du Grand Conseil directement un seuil en francs (actuellement 500 000 francs). S'agissant du referendum facultatif, la Constitution du canton de Fribourg (Cst., RSF 10.1) dispose que les crédits d'étude votés par le Grand Conseil peuvent également faire l'objet d'une demande de referendum s'ils ont une importance cantonale ou régionale, donc indépendamment de leur montant (art. 46 al. 1 let. b Cst.). Le referendum sur le plan communal est traité à l'article 69 P-LFCo (cf. commentaire de cet article ci-dessous).

### *Art. 27 Crédit d'ouvrage*

Les crédits d'engagement entrés en force autorisent le conseil communal à contracter des engagements financiers jusqu'au montant fixé. En règle générale, les crédits d'engagement sont décidés sous la forme de crédits d'ouvrage, soit pour un projet déterminé. Exemples: la construction d'une salle polyvalente ou la révision du plan d'aménagement local.

### *Art. 28 Crédit-cadre*

La commune a aussi la possibilité de réunir plusieurs projets distincts (qui feraient chacun l'objet d'un crédit d'ouvrage) en un crédit-cadre s'ils présentent un lien objectif entre eux. La décision portant sur un crédit-cadre précise l'organe compétent pour se prononcer sur les projets individuels.

Exemple: le législatif décide un projet général d'assainissement de tronçons routiers sous forme d'un crédit-cadre et donne la compétence au conseil communal pour répartir définitivement ce crédit en fonction des étapes ou des tronçons à réaliser.

### *Art. 29 Estimation*

Hormis le rappel que tout crédit doit être estimé de manière rigoureuse, l'article 29 répond également à la question de savoir si on peut se prémunir contre les risques liés à l'évolution des coûts (p. ex. indice du coût de la vie, du coût de la construction ou risque de change). Le droit en vigueur ne contient pas de règle explicite à cet égard. L'article 29 P-LFCo dispose que le crédit d'engagement peut contenir une clause d'indexation; il précise également qu'en cas de baisse des coûts, le crédit est réduit en conséquence (al. 3).

### *Art. 30 Lien avec le budget*

Les crédits d'engagement nécessitent une inscription dans le budget avant de pouvoir être exécutés. Dans la règle, ce sera le budget des investissements qui sera concerné, mais selon la nature de la dépense nouvelle qui fera l'objet de l'engagement, c'est aussi le budget de résultats qui peut être concerné (p. ex. subvention annuelle à une crèche).

Comme actuellement, le budget des investissements peut aussi comprendre des dépenses relatives à des investissements dont la réalisation est certes prévue durant l'exercice concerné mais dont l'exécution n'a pas encore été décidée par l'assemblée communale ou le conseil général. Une information adéquate s'impose alors et le délai nécessaire à la décision devra être pris en compte dans le calendrier de l'objet concerné.

### *Art. 31 Décompte et expiration*

La règle de l'alinéa 1, selon laquelle les projets réalisés font l'objet d'un décompte final ne figure pas explicitement dans le droit actuel, mais elle est observée dans la pratique.

Les alinéas 2 et 3 répondent à la question de savoir si un crédit d'engagement peut perdre sa validité du fait de l'écoulement du temps s'il n'est pas réalisé. Le droit en vigueur ne contient pas de règle à ce sujet. L'alinéa 2 propose un délai de cinq ans après l'entrée en force du vote au-delà duquel un crédit d'engagement perd sa validité si sa réalisation n'a pas débuté auparavant. Demeurent réservées les procédures contentieuses pouvant retarder un projet, par exemple au niveau du permis de construire, et qui peuvent ainsi entraîner le blocage d'un projet dépassant le délai de cinq ans.

### *Art. 32 Contrôle des engagements*

La tenue d'un contrôle des engagements n'est actuellement pas une obligation légale. Afin d'assurer une vue d'ensemble de tous les engagements financiers contractés par la commune, un tel instrument semble toutefois nécessaire.

Le contrôle des engagements comprendra ainsi, en plus des crédits d'engagements votés par le législatif, également les engagements contractés par le conseil communal en vertu des compétences financières que lui octroie le RCF. Pour chaque engagement, l'état actuel de réalisation devra figurer, c'est-à-dire les paiements effectués. Pour les éventuels crédits-cadre, le contrôle des engagements différencie chaque objet faisant partie du crédit-cadre.

Les engagements ayant fait l'objet d'un décompte final sont sortis du contrôle des engagements. Comme mentionné, ce dernier est un des éléments de l'annexe (art. 18 al. 1 let. g P-LFCo).

### Art. 33 *Crédit additionnel*

S'il s'avère, en cours de réalisation ou même avant celle-ci, qu'un crédit d'engagement est insuffisant, il convient de le compléter sans délai et, dans tous les cas, avant que l'engagement ne soit contracté envers des tiers. Le moyen de ce complément est le crédit additionnel. Chaque crédit additionnel forme une unité avec le crédit principal. Les crédits d'engagement ne peuvent être augmentés que par des crédits additionnels.

Quant à la définition de l'organe communal compétent, il convient toutefois de distinguer entre les dépenses nouvelles et les dépenses liées en ce qui concerne le complément nécessaire. Les crédits additionnels de dépenses nouvelles doivent être soumis au législatif si le seuil réglementaire est dépassé.

En revanche, les crédits additionnels qui constituent des dépenses liées sont décidés par le conseil communal, ce qui est dit à l'alinéa 3. Toutefois, si le montant d'un tel crédit additionnel dépasse la compétence financière du conseil communal, ce dernier doit informer la commission financière, qui doit donner son appréciation préalablement à l'engagement.

### Art. 34 *Crédit budgétaire*

Contrairement au crédit d'engagement, qui n'est prévu que pour des projets d'investissement ou des dépenses pouvant s'étendre sur plusieurs années, le crédit budgétaire sert aussi à autoriser les dépenses courantes et annuelles. Avec le crédit budgétaire, le législatif autorise le conseil communal à grever les comptes annuels pour l'objet déterminé jusqu'à concurrence du plafond fixé.

### Art. 35 *Crédit supplémentaire*

Par analogie à ce qui a été dit pour le crédit d'engagement, un crédit budgétaire peut également s'avérer insuffisant en cours d'exercice. Pour en distinguer son origine, le complément d'un crédit budgétaire insuffisant est dénommé *crédit supplémentaire*.

Ici également, les crédits doivent être sollicités avant de procéder à tout nouvel engagement. C'est à l'assemblée communale ou au conseil général que revient la décision sur l'octroi de crédits supplémentaires, à moins que les règles relatives aux dépassements de crédit ne définissent une autre compétence (cf. article suivant).

### Art. 36 *Dépassement de crédit*

Les règles de dépassement de crédit définissent les conditions auxquelles le conseil communal peut décider un crédit supplémentaire. Les motifs principaux sont l'urgence et le caractère lié de la dépense.

L'alinéa 1 prévoit ainsi que le conseil communal est compétent pour décider un dépassement de crédit lorsque l'engagement d'une charge ou d'une dépense ne peut être ajourné sans avoir de conséquences néfastes pour la commune ou lorsqu'il s'agit d'une dépense liée.

La réserve explicite de l'article 33 al. 3, 2<sup>e</sup> phr. P-LFCo signifie que s'il s'agit d'un montant qui excède les compétences financières du conseil communal, l'appréciation de la commission financière est nécessaire.

En outre, les dépassements de crédits sont autorisés en cas de charges ou de dépenses lorsque celles-ci sont compensées par des revenus ou des recettes afférant au même objet et dans le même exercice, ce qui est dit à l'alinéa 2.

Le RCF fixe une limite pour les dépassements de crédits de moindre importance que le conseil communal pourra décider de sa propre compétence. Le conseil communal établit une liste motivée des objets dont le dépassement excède cette limite et les soumet globalement à l'assemblée communale ou au conseil général pour approbation.

Donnant suite à un vœu de précision émis en consultation, l'alinéa 3 a été complété avec la mention que cette approbation doit intervenir au plus tard avec l'approbation des comptes.

### Art. 37 *Expiration*

Comme actuellement, les crédits budgétaires et supplémentaires du compte de résultats qui ne sont pas utilisés expirent à la fin de l'exercice comptable. Cette règle découle du principe de l'annualité du budget.

La disposition de l'avant-projet ne se prononçait en revanche pas sur les reports de crédit. Donnant suite à une remarque émise en consultation, l'article a été complété à cet égard par l'ajout des alinéas 2 et 3. Il est cependant à relever que la possibilité de report reste exceptionnelle et ne doit en aucun cas devenir une norme pour justifier systématiquement une dépense ou un projet qui n'aurait pas été budgété.

### Art. 38 *Financements spéciaux*

Les financements spéciaux (anciennement appelés réserves obligatoires) sont traités par la Recommandation 08 MCH2. L'affectation (de même que la désaffectation) durable de moyens à l'accomplissement de tâches publiques définies doit s'appuyer sur une base légale pour être valable, la base légale pouvant se situer dans le droit de la collectivité elle-même ou dans le droit supérieur.

La caractéristique d'un financement spécial est qu'il existe un rapport causal entre la tâche (prestation) et la contre-prestation fournie par les bénéficiaires (financement). Il ne doit en principe pas y avoir d'appel à l'impôt ni d'abandon

au ménage commun, dès lors que les législations spécifiques prévoient un autofinancement des tâches par les taxes (p. ex. 100% pour les domaines de l'approvisionnement en eau potable et de l'épuration des eaux usées, 70% au minimum pour le domaine de la gestion des déchets).

On distingue deux types de financements spéciaux: les financements spéciaux rattachés aux capitaux de tiers (poste 2090) (p. ex. protection civile), et les financements spéciaux rattachés au capital propre (poste 2900) (p. ex. eau potable, eaux usées, déchets).

Les critères fixés par MCH2 pour l'attribution d'un financement spécial au capital propre ou aux capitaux de tiers sont les suivants: font partie du capital propre les financements spéciaux dont la base légale est créée par la collectivité elle-même, qui peut la modifier librement; il en est de même lorsque la base légale du financement spécial réside dans le droit supérieur, mais que ce dernier laisse une marge de manœuvre importante à la commune.

Le principe du calcul intégral des coûts des domaines concernés doit être respecté. Cela vaut notamment pour l'établissement du taux d'intérêt applicable aux avances ou aux engagements pour les financements spéciaux. Ces éléments seront précisés dans les directives en matière de comptabilité.

En complément au domaine des financements spéciaux, il est utile de rappeler ici que le SRS-CSPCP recommande d'exclure la constitution de réserves pour des projets non adoptés (préfinancements, anciennement réserves libres). Les discussions au sein du GP MCH2 et du CoPil MCH2 ont abouti à la conclusion que, pour des raisons de transparence, cette recommandation devait être suivie. Ainsi les bénéfices résultant des comptes communaux alimentent le capital propre. A noter à cet égard que lors de la consultation seule une commune et une instance de l'Etat ont souhaité voir autoriser les réserves libres. Pour cette raison, le Conseil d'Etat maintient le concept tel qu'il a été défini par le comité de pilotage, à savoir sans les réserves libres.

### **Art. 39 Présentation des comptes – But et structure**

Cet article exprime un des principes fondamentaux du concept de présentation des comptes selon MCH2, à savoir le principe de l'image fidèle, parfois aussi appelé par le terme correspondant en anglais *true and fair view*. Ce principe veut que les comptes reflètent la réalité des faits dans la mesure du possible. Il s'ensuit que certaines pratiques, tolérées jadis au motif de la prudence commerciale, ne sont plus compatibles avec cette exigence; à titre d'exemple, on peut mentionner les amortissements supplémentaires ou d'autres procédés conduisant à des réserves latentes.

### **Art. 40 Principes régissant la présentation des comptes**

Les principes de présentation des comptes font l'objet de la Recommandation 02 MCH2. La recommandation en décline douze: l'annualité, la comptabilité d'exercice, la spécialité, la prudence, le produit brut, l'importance, la spécialité qualitative, la spécialité quantitative, la spécialité temporelle, la comparabilité, la permanence et la continuité.

En outre, l'alinéa 2 fixe trois exigences pour les informations fournies pour la présentation des comptes, à savoir la clarté, la fiabilité et la neutralité.

Certains des principes de présentation des comptes interviennent également dans l'établissement du budget et sont ainsi mentionnés à l'article 10 P-LFCo, à savoir l'annualité, la spécialité, le produit brut, la comparabilité, la permanence et la continuité (cf. commentaire ad art. 10 P-LFCo).

Une remarque s'impose concernant le principe de prudence, qui est spécifique à la présentation des comptes. Compte tenu de l'insécurité qui peut affecter l'évaluation précise de certains objets inscrits au bilan, il apparaît préférable d'appliquer une attitude prudente plutôt que de faire preuve d'un optimisme trop poussé.

Le principe de la permanence mérite aussi une explication particulière, car il ne figure pas explicitement dans les principes actuels. La permanence est définie dans le sens que la présentation des comptes doit intervenir si possible selon les mêmes règles durant une longue période. Un changement de pratique ne doit ainsi pas intervenir sans nécessité objective. A noter que l'introduction d'un nouveau concept comme MCH2 implique des changements importants à plusieurs égards dans la présentation des comptes, mais ces changements concernent toutes les collectivités et sont justifiés par des modifications législatives. Le principe de la permanence s'appliquera ainsi sur des bases conformes à MCH2.

Enfin, le principe de l'importance signifie que les informations doivent, selon les besoins du destinataire, se limiter à l'essentiel et éviter les détails non-pertinents. Ce principe est en lien avec les seuils de matérialité qui définissent, en fonction de la taille de la collectivité, quels sont les montants en-dessous desquels on peut renoncer à un certain type d'opération (p. ex. la régularisation, pour une facture de minime importance qui parvient à la commune au début de l'année et qui concerne l'exercice précédent).

### **Art. 41 et 42 Etablissement du bilan et limite d'activation**

L'article 41 énumère les composantes du bilan et à quelles conditions une valeur doit être portée au bilan. Matériellement, cet article n'est pas nouveau. En revanche, l'article 42, consacré à la limite d'activation, introduit un élément nou-

veau, dans la mesure où il appartiendra désormais à chaque collectivité d'arrêter la limite financière au-delà de laquelle les investissements sont portés au bilan. Les objets n'atteignant pas la limite d'activation sont portés au compte de résultats (art. 42 al. 2 P-LFCo).

Compte tenu des répercussions de cette limite sur le compte de résultats, cette décision relève de l'organe législatif et prend la forme d'un article dans le règlement communal des finances. La limite d'activation figure également à titre d'information dans l'annexe aux comptes (art. 42 al. 3 P-LFCo).

Selon le principe de la permanence, la limite d'activation doit rester la plus stable possible et n'être modifiée qu'en présence d'un motif justifiant objectivement un changement (tel que l'écoulement de nombreuses années et/ou un développement considérable de la commune).

Les instances consultées sont très largement favorables à l'introduction d'une limite d'activation. D'aucuns ont émis le souhait de voir différencier la limite en fonction de la nature de l'investissement, mais une telle différenciation serait source d'incertitude, car il faudrait pouvoir classer chaque investissement dans les catégories prédéfinies. Il conviendra de fixer un montant, à l'instar de ce qui est obligatoire aussi dans d'autres domaines, par exemple dans celui du referendum, qui s'applique à toutes les dépenses (nouvelles) dépassant un certain seuil.

#### **Art. 43 Evaluation des capitaux de tiers et du patrimoine financier**

Les articles 43 à 45 sont consacrés à l'évaluation du patrimoine et aux règles permettant de gérer les diminutions et les augmentations de valeurs. Les règles sont différentes selon qu'un bien fasse partie du patrimoine financier ou du patrimoine administratif. La Recommandation 06 MCH2 traite de ce sujet.

L'article 43 concerne les capitaux de tiers et les biens du patrimoine financier. La périodicité des réévaluations est proposée conformément à MCH2 à cinq ans pour les terrains et les immobilisations du patrimoine financier, annuellement pour les liquidités et les placements. A noter que la comptabilité des immobilisations fournit les informations y relatives (cf. art. 53 P-LFCo). A noter que la périodicité de cinq ans est la limite maximale admise par MCH2; à titre de comparaison, l'Etat de Fribourg prévoit une périodicité de trois ans (art. 7b al. 1 RFE). Or compte tenu de l'alinéa 4 (cf. ci-dessous), il se justifie de ne pas fixer d'exigences plus sévères que MCH2.

Il ne paraît pas utile d'émettre dans la législation plus de précisions quant à l'évaluation du patrimoine financier, par exemple des titres cotés ou non en bourse. Les directives édictées par le SCom en préciseront les modalités.

L'alinéa 4 précise que si une diminution ou une augmentation durable de valeur est prévisible sur un poste du patrimoine financier (ou administratif, art. 44 al. 2), sa valeur nominale doit être réévaluée sans délai. La dépréciation est durable lorsque la valeur inscrite au bilan ne pourra selon toute vraisemblance plus être obtenue dans un proche avenir ou lorsque l'élément du patrimoine administratif a perdu tout ou partie de la valeur pour cause de destruction, de vétusté ou de circonstances similaires ou ne peut plus être utilisé comme auparavant.

#### **Art. 44 et 45 Evaluation du patrimoine administratif et amortissement**

La nouveauté formelle concernant le patrimoine administratif consiste dans le fait que l'amortissement porte sur la valeur du bien comme tel et ne se limite pas aux emprunts qui auront, le cas échéant, servi à financer le bien en cause.

La valeur de l'objet du patrimoine administratif est la valeur d'acquisition ou de production et l'amortissement tient compte, comme actuellement, de la durée de vie prévisible du bien. La méthode d'amortissement linéaire est maintenue.

Les taux d'amortissement demeurent de la compétence du Conseil d'Etat, en conformité à la Recommandation 12 MCH2 (cf. art. 45 al. 3 P-LFCo; actuellement art. 53 RELCo). Le catalogue des différents taux d'amortissement se verra quelque peu élargi; l'amortissement portera directement sur la dépréciation des biens (amortissement comptable), non pas seulement sur le remboursement des dettes (amortissement financier).

L'application des taux d'amortissement comptable est à distinguer du remboursement des emprunts, les règles et les buts de chaque domaine étant fondamentalement différents. Alors que l'amortissement comptable a pour but de refléter la valeur réelle d'un bien, le remboursement d'un emprunt qui a servi au financement de ce bien est déterminé par d'autres règles (disponibilité des liquidités, clauses du contrat avec le bailleur de fonds, etc.). En fait, le terme *amortissement* ne doit être utilisé que pour l'amortissement comptable. Le remboursement d'un emprunt ne concerne pas l'amortissement; en effet, le remboursement anticipé ou accéléré d'un emprunt sera toujours possible avec la nouvelle législation, mais la valeur comptable du bien figurant dans le bilan n'en sera pas diminuée dans la même mesure.

#### **Art. 46 Entités dépendantes de la commune**

Les articles 46 à 49 P-LFCo traitent du périmètre des comptes communaux. Dans l'exercice de ses tâches, la collectivité peut avoir des liens étroits avec plusieurs entités, certaines ayant la personnalité juridique, d'autres pas. Les partenaires des collectivités peuvent être de droit public ou de droit privé.

Se pose dès lors la question de savoir si et comment ces liens doivent être pris en compte dans les comptes de la collectivité.

L'interprétation consolidée fait l'objet de la Recommandation 13 MCH2. Les exemples utilisés dans la recommandation se prêtent toutefois plutôt à une collectivité cantonale, car elle prévoit que les autorités du pouvoir judiciaire et les autorités indépendantes de l'Etat doivent être consolidées intégralement. Partant, les articles 46 à 49 P-LFCo proposent une solution adaptée aux particularités communales, tout en respectant l'esprit de MCH2.

L'option retenue par le projet consiste à intégrer dans les comptes communaux les entités dépendantes, c'est-à-dire les ententes intercommunales et les éventuels établissements dits non personnalisés. En revanche, les liens avec les entités personnalisées de droit public ou privé seraient gérés au travers du tableau des participations et des garanties, ce qui est conforme à MCH2.

#### **Art. 47 Ententes intercommunales**

Les ententes intercommunales sont des conventions passées entre deux ou plusieurs communes pour réaliser en commun une tâche communale. Cette forme de collaboration intercommunale (cf. art. 107 al. 2 LCo) ne crée pas une personne morale distincte des communes. On peut assimiler l'entente à une société simple en droit privé (art. 530ss du Code des obligations). Les ententes intercommunales sont relativement fréquentes dans les domaines de l'enseignement primaire, de l'aide sociale et de la défense contre l'incendie.

L'entente est régie par l'article 108 LCo, qui prévoit, dans sa teneur en vigueur, que la commune qui tient la comptabilité de l'entente doit être désignée dans la convention. Désormais, il convient de développer cet aspect dans la LFCo, l'article 108 LCo étant complété par le terme de la commune pilote, terme qui désigne la commune qui intègre la comptabilité.

La prise en compte des ententes avait donné lieu à la motion du député Dominique Butty (cf. pt 2.4.2 ci-dessus). La problématique résidait dans le fait que l'intégration des charges des ententes pouvait conduire à des résultats et des indicateurs différents pour la commune par rapport à la règle du déficit budgétaire de 5%.

Or, il convient de rappeler que les règles d'équilibre financier sont définies différemment dans l'AP-LFCo (cf. art. 20 et 21). Ces nouvelles règles d'équilibre et le fait que les ententes ne bénéficient pas de la personnalité juridique conduisent au maintien de la solution actuelle, c'est-à-dire l'intégration des comptes de l'entente dans les comptes de la commune pilote. La problématique de l'impact sur les indicateurs financiers de la commune pilote doit être traitée par une correction manuelle des données comptables prises en compte pour leur

calcul, ce qui est rappelé explicitement dans la loi (cf. art. 47 al. 4 P-LFCo).

La solution proposée pour les ententes intercommunales a très largement été approuvée en procédure de consultation. Pour des raisons de clarté terminologique, un changement a toutefois été effectué dans le sens que la notion de commune siège a été remplacée par celle de commune pilote. En effet, le terme de commune pilote est déjà largement utilisé en pratique et il évite la confusion avec une entité dotée de la personnalité juridique, qui fait défaut aux ententes intercommunales, à la différence des associations de communes, notamment.

#### **Art. 48 Entités de droit public**

Les personnes morales de droit public avec lesquelles la commune présente des liens telles que les associations de communes ou l'agglomération établissent pour leurs communes membres le tableau des participations. Si une commune se porte garante en faveur d'un établissement communal personnalisé, celui-ci fournit également aux communes les données à faire figurer dans le tableau des participations et des garanties.

Le Conseil d'Etat précisera dans l'OFCo les modalités assurant notamment des résultats comparatifs entre communes du calcul des indicateurs financiers. Une des questions à cet égard concerne la prise en compte de l'endettement des communes, qui devrait matériellement refléter l'endettement total, quel que soit le mode de collaboration intercommunale et la répartition des dettes entre les différents niveaux (communal ou supracommunal).

#### **Art. 49 Entités de droit privé**

Les communes peuvent collaborer avec des entités de droit privé pour accomplir certaines de leurs tâches (art. 5a al. 3 LCo). Le registre des accords de collaboration renseigne pour chaque commune quels sont les partenaires publics ou privés dans chaque domaine (art. 84<sup>bis</sup> LCo, art. 42b al. 2 let. e et 43 RELCo). Les éléments de ce registre doivent permettre d'établir, sans surcroît de travail, les données à faire figurer dans le tableau des participations et des garanties de l'annexe aux comptes communaux.

#### **Art. 50 Principes régissant la tenue des comptes**

Matériellement, cet article n'est pas nouveau. Actuellement, les principes de comptabilité sont définis au niveau du RELCo (art. 86c LCo et art. 43a RELCo). A l'instar des autres principes (cf. art. 4, 10 et 40 AP-LFCo), les principes régissant la tenue des comptes sont également inscrits dans la loi.

### **Art. 51 Imputations internes**

Sans que le droit en vigueur ne les traite, les imputations internes sont pratiquées dans les collectivités publiques locales selon les règles comptables. Dans une loi sur les finances communales qui se veut complète, il convient toutefois de mentionner également les imputations internes. L'alinéa 1 donne la définition, tandis que l'alinéa 2 précise qu'il convient d'en faire usage seulement dans les cas où elles sont nécessaires pour déterminer les charges et les revenus générés par la tâche (cf. art. 38 P-LFCo et son commentaire) ou pour exécuter une tâche de façon économique.

### **Art. 52 Archives**

La fonction principale de cet article est celle d'un renvoi à la législation spéciale. En effet, les questions d'archivage sont désormais réglées par la loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat (LArch, RSF 17.6), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et s'appliquant également aux collectivités publiques locales. La législation d'exécution de la LArch étant actuellement en voie d'élaboration, il convient de réserver les prescriptions relevant de la compétence du Conseil d'Etat.

A noter par ailleurs que les archives communales forment un ensemble (cf. art. 103 LCo dans sa teneur révisée par la LArch), le domaine financier n'est donc pas un domaine dissocié des autres secteurs communaux.

### **Art. 53 Comptabilité des immobilisations**

La comptabilité des immobilisations est un nouvel instrument. Elle fait l'objet de la Recommandation 12 MCH2.

La comptabilité des immobilisations est la présentation comptable particulière des biens immobilisés qui fournit des indications détaillées sur l'évolution de ces postes. Les chiffres résumés figurent dans le bilan. Les actifs (incluant les emprunts et les participations) qui sont utilisés sur plusieurs années sont saisis dans la comptabilité des immobilisations.

Une immobilisation doit être inscrite à l'actif lorsqu'elle atteint la limite de l'inscription à l'actif fixée par la collectivité pour la catégorie de biens correspondante. Sinon, elle doit être directement amortie par le compte de résultats (sur les limites d'activation cf. art. 42 P-LFCo).

La comptabilité des immobilisations est la base de plusieurs documents et opérations, dont les amortissements (cf. art. 45 P-LFCo). A noter que le tableau des immobilisations est une des composantes de l'annexe aux comptes (art. 18 al. 1 let. f P-LFCo).

Par les informations sur l'évolution des biens mentionnées à l'alinéa 2, on entend par exemple: les catégories des différents biens du patrimoine administratif et financier (y compris les prêts et participations), les années d'acquisition ou de mise

en service, les valeurs initiales, les valeurs de remplacement des infrastructures financées par des taxes, les durées d'utilisation, selon les cas les réévaluations, etc.

Tant pour l'annexe comme telle que pour la comptabilité des immobilisations, l'OFCo contiendra des précisions et des modèles seront mis à disposition, ce qui signifie qu'au travers de la consultation sur l'AP-OFCo, les milieux intéressés pourront exprimer leur point de vue.

### **Art. 54 Inventaires**

Les collectivités publiques doivent tenir des inventaires, selon les cas par unité administrative. Il existe deux catégories d'inventaires: l'inventaire comptable et l'inventaire matériel.

L'inventaire comptable comprend les stocks et réserves ainsi que les immobilisations, soit les biens mobiliers et immobiliers, qui sont inscrits à l'actif.

L'inventaire matériel comprend les biens mobiliers et immobiliers qui ne sont pas inscrits à l'actif. Par définition, ils ne peuvent figurer au bilan. Les valeurs pour mémoire inscrite à 1 franc n'ont plus lieu d'être avec MCH2, qui exige la valeur réelle des biens inscrits au bilan. Pour les autres biens, c'est précisément l'inventaire matériel qui en est le lieu d'enregistrement.

Par ailleurs, un enregistrement sur papier doit être effectué à la date de clôture du bilan afin de permettre un contrôle des inventaires. Les biens manquants doivent faire l'objet d'une recherche.

L'exigence d'inventaire est un élément fondamental, tant dans le droit privé (cf. art. 958c al. 2 CO) que dans MCH2 (cf. art. 64 de la loi-modèle). Il n'y a dès lors pas lieu d'y renoncer, contrairement à un vœu exprimé en consultation. Il convient de relever que le critère pour faire figurer un bien à l'inventaire matériel n'est pas seulement d'ordre financier. Il peut aussi s'agir de biens sans valeur marchande, mais qui ont une valeur culturelle pour la commune.

### **Art. 55 et 56 Système de contrôle interne**

Les articles 55 et 56 P-LFCo sont consacrés au système de contrôle interne (SCI). Cette notion est déjà connue des communes. On peut même affirmer que pratiquement toutes les communes instaurent un SCI sans qu'il en porte le nom, mais il convient de le concrétiser de manière plus formelle. Le but du SCI est de mettre en place un système de mesures organisationnelles documentées permettant de réduire les risques d'atteinte au patrimoine et de garantir une bonne exécution des tâches.

De multiples raisons soulignent la nécessité d'un SCI pour les collectivités publiques. On peut les décrire sommairement comme suit:

- > clarté au niveau de l'organisation (tâches, responsabilités, interfaces/points de jonction);
- > mise à jour des potentiels d'efficacité;
- > sécurité accrue (moins de dépendances), moins d'erreurs;
- > moins de risques (prévention), bonne approche des risques (gestion des risques);
- > conduite d'entreprise facilitée (transparence, transversalité, clarté);
- > culture d'entreprise mieux intégrée (sens accru des responsabilités, davantage d'échanges et de contacts, plus grande efficacité);
- > davantage de confiance dans l'organisation de la part de la population et entre les partenaires.

D'aucuns pourraient estimer que l'exigence d'un SCI est exagérée pour les petites collectivités. Or, lorsqu'un seul et même collaborateur est simultanément en charge du secrétariat communal, des finances et des constructions, la commune court un risque lorsque cette personne se trouve empêché de travailler. Dans une petite commune, le SCI sera plus léger. Le Conseil d'Etat pourra fixer les exigences de détail en tenant compte de ces disparités.

Enfin, on pourrait craindre que l'instauration d'un SCI favorise un climat de méfiance. Or, le mot *contrôle* a plusieurs significations. Il exprime aussi le fait de piloter, d'observer, de reconnaître, d'assurer, d'accompagner, etc. Toutes ces mesures participent d'une bonne gestion et d'une volonté d'améliorer le système en permanence.

Les résultats de la procédure de consultation permettent de constater un large soutien au SCI proposé quant au principe. Par rapport au caractère nouveau, il convient de rappeler que le SCI est indirectement déjà mentionné dans le droit en vigueur dans la mesure où l'organe de révision a pour tâches de vérifier l'organisation du travail et l'efficacité des mesures préventives en matière de sécurité financière ainsi que les sécurités liées aux systèmes comptables informatiques (art. 60c al. 2 let. h et i RELCo). Dans ce sens, le SCI n'est dès lors pas entièrement nouveau pour les communes.

Le P-LFCo ne fait que concrétiser ces éléments sous le terme de SCI, qui constitue aujourd'hui un standard. Il va sans dire que le contenu du SCI varie en fonction de la taille et des risques spécifiques. Des outils existent et des modèles seront mis à disposition des communes.

### **Art. 57 à 63 Contrôle externe de la comptabilité et des comptes – Organe de révision**

Ces articles reprennent matériellement les règles relatives aux organes de révision telles qu'elles ont été introduites dans la LCo par la révision partielle de celle-ci du 16 mars 2006. Ces dispositions ayant donné satisfaction dans la pratique, elles peuvent être reprises sans changement de fond.

A noter toutefois que la révision 2006 de la LCo avait omis de prévoir l'organe de révision pour les bourgeoisies (art. 106 al. 3 let. b LCo); le P-LFCo répare cet oubli en renonçant à la règle spéciale inscrite à l'article 106 de la LCo en vigueur.

Par rapport à l'article 60, certains consultés ont souhaité voir remplacer le délai immédiat par un délai de 15 jours. Le projet de loi donne suite à cette proposition (modifié dans les deux alinéas de l'article 60). A noter que pour les avis obligatoires prévus à l'article 63 AP-LFCo, le terme *immédiatement* garde toute sa validité, la demande de modification ne concernant d'ailleurs pas l'article 63.

### **Art. 64 Ressources fiscales – Coefficients et taux d'impôts**

Le chapitre 7, contenant deux articles, établit le lien avec la législation sur les impôts communaux. Certains éléments de la loi sur impôts communaux (LCo, RSF 632.1) sont transférés dans le P-LFCo, notamment ceux qui traitent des décisions relatives aux coefficients et taux d'impôts.

Matériellement, les règles existantes sont toutefois reprises sans changement. Ainsi, les décisions prises sur les coefficients d'impôts ont une durée de validité indéterminée, ils restent inchangés jusqu'à une nouvelle décision du législatif. Le P-LFCo propose de maintenir cette différence d'avec le système appliqué au niveau de l'Etat et dans d'autres cantons, partant du constat que cette particularité des coefficients communaux n'a pas été remise en question.

### **Art. 65 Hausse obligatoire**

Cet article englobe deux éléments. L'alinéa 1 est l'équivalent de l'article 87 al. 3, 2<sup>e</sup> phr. LCo, à savoir que la hausse fiscale s'impose lorsque le déficit dépasse le seuil maximal défini par la loi (actuellement un excédent de charges de 5%). Conformément aux nouvelles règles définies pour l'équilibre financier, l'article 65 al. 1 P-LFCo est coordonné avec les articles 20 et 21 P-LFCo et rattache dès lors la hausse obligatoire à un déficit conduisant à un découvert au bilan.

Ceci dit, il ne fait aucun doute qu'une commune ne saura attendre la menace d'un découvert au bilan pour prendre les mesures permettant de redresser la situation. Le plan financier a notamment pour but d'anticiper les évolutions pouvant mettre en danger l'équilibre financier et de prendre les mesures qui s'imposent à temps.

Le deuxième élément de l'article 65 P-LFCo concerne une mesure de surveillance qui intervient à titre subsidiaire par rapport à l'alinéa 1. L'alinéa 2 de l'article 65 P-LFCo correspond matériellement à l'article 40 LCo, selon lequel le Conseil d'Etat peut contraindre une commune à percevoir l'impôt à un autre coefficient que celui voté par le législatif

communal. Jusqu'à présent, le Conseil d'Etat n'a que très rarement appliqué cette disposition.

### **Art. 66** *Compétences des organes communaux – Corps électoral*

Le chapitre 8 traite dans les articles 66 à 74 des compétences des organes communaux en matière financière.

L'article 66 P-LFCo est l'équivalent de l'article 8 LCo en matière financière. Le corps électoral se prononce lors d'un referendum ou lors d'une votation sur une initiative populaire.

### **Art. 67** *Assemblée communale*

L'article 67 P-LFCo énumère les attributions de l'assemblée communale à caractère financier. Partant, l'article 10 nLCo ne contient plus que les attributions qui n'ont pas principalement une portée financière.

Matériellement, les attributions actuelles sont reprises, moyennant des adaptations terminologiques (p. ex. en utilisant le terme de crédit d'engagement à la place de dépense qui ne peut être couverte en un seul exercice).

La seule nouveauté réside dans le règlement communal des finances (RCF) qui n'était pas prévu jusqu'à présent, mais qui s'avère nécessaire afin que les communes puissent définir individuellement certains paramètres (tels que la limite d'activation, les seuils pour les actifs et passifs de régularisation ainsi que les compétences financières du conseil communal).

Compte tenu de son contenu important, le RCF est un règlement de portée générale qui devra ainsi être adopté par le législatif communal et approuvé par la Direction compétente du Conseil d'Etat (art. 148 al. 2 LCo), vraisemblablement la DIAF. Il est prévu de mettre à disposition un règlement-type pouvant servir aux communes de modèle pour l'élaboration de leur RCF. Aussi, le RCF figure-t-il en premier dans l'alinéa 1, même avant l'énumération des autres attributions de l'assemblée communale, car, en fixant des seuils de compétence pour les dépenses que le conseil communal peut effectuer, l'assemblée communale s'autolimité dans l'exercice de ses autres attributions qui ont ou qui peuvent, selon les cas, avoir un caractère financier. Le caractère financier peut être direct (p. ex. le vote sur les crédits) ou indirect (l'acceptation d'une donation avec charge, pouvant entraîner des conséquences grevant les finances communales) (cf. également le commentaire de l'article 3 let. b P-LFCo, en particulier les actes équivalents à une dépense du point de vue de la compétence).

Les dispositions sur les compétences financières des organes ont trouvé un large soutien en procédure de consultation.

En répondant à une question émise en consultation, il faut préciser que l'article 73 al. 2 let. a P-LFCo concerne les directives du conseil communal, qui resteront de mise comme actuellement (cf. art. 42 RELCo), mais elles devront à l'avenir respecter le cadre posé par le RCF. Or malgré le fait que la LFCo doit être claire et complète, le RCF est indispensable, car la loi ne peut pas fixer une limite d'activation pour l'ensemble des communes ni définir les compétences financières des organes de toutes les communes et autres collectivités publiques locales.

Enfin, une unité administrative de l'Etat a soulevé la question du lien entre l'adoption du plan d'aménagement local par le conseil communal et l'engagement portant sur les équipements nécessaires, relevant du législatif. A cet égard, il convient de rappeler que selon la réponse du Conseil d'Etat du 11 juin 2013 à une motion (M1019.12), les dépenses afférentes à l'équipement relèvent du législatif communal, ce qui représente une contrepartie de la compétence exclusive de l'exécutif pour le plan d'aménagement local (PAL). On peut dire en d'autres termes qu'il s'agit de dépenses nouvelles. Or actuellement, seul le législatif est compétent pour décider les dépenses nouvelles. Le conseil communal doit ainsi être conscient qu'il ne peut mettre en œuvre le PAL que s'il réussit à convaincre le législatif d'accorder les crédits nécessaires. L'avantage du système proposé avec le RCF consistera à l'avenir dans le fait que les communes devront déterminer des seuils de compétence pour les organes communaux (conseil communal, le cas échéant conseil général). C'est ainsi le législatif communal lui-même qui décidera, sous forme de seuils, quelle marge de manœuvre financière il entend donner à l'exécutif.

### **Art. 68** *Conseil général*

Les dispositions traitant des attributions du conseil général sont réparties sur deux articles: l'article 68 P-LFCo opère un renvoi à l'article relatif à l'assemblée communale, comme le fait l'article 51<sup>bis</sup> LCo pour les autres attributions du conseil général.

### **Art. 69** *Referendum*

Le deuxième article sur les compétences du conseil général est consacré plus particulièrement au referendum financier, les autres types de referendum demeurant régis par l'article 52 nLCo.

L'article répond à la question de savoir quelles dépenses sont soumises au referendum. Le droit en vigueur emploie la formule de «dépense ne pouvant pas être couverte en un seul exercice», qui comporte l'inconvénient qu'elle ne fait pas de distinction entre les dépenses liées et les dépenses nouvelles. Or le P-LFCo précise que le referendum ne peut être demandé que pour les dépenses nouvelles.

Chaque commune doit fixer le seuil référendaire par une inscription dans le RCF. Aussi longtemps qu'une inscription ferait défaut, l'article 69 al. 3 P-LFCo prévoit que toute nouvelle dépense votée par le conseil général serait soumise au referendum facultatif. Cette règle subsidiaire avait été appliquée au niveau des associations de communes lors de l'introduction du referendum financier (cf. art. 165 al. 2 LCo).

A l'instar de ce qui est prévu sur le plan cantonal, il apparaît évident que les seuils doivent être différenciés pour les crédits d'étude et les autres crédits d'engagement.

Une autre question à traiter est celle de savoir si le referendum peut être demandé contre une dépense non pas unique, mais périodique, et quel est alors le seuil qui fait foi. L'alinéa 2 de l'article 69 P-LFCo répond à cette question lorsqu'il dit que pour les dépenses périodiques, c'est la durée prévisible totale de l'engagement qui est prise en compte. A défaut de précision temporelle quant à la durée de l'engagement, une durée de dix ans fait foi.

Contrairement aux associations de communes (art. 123e LCo), la seule forme du referendum prévue légalement au niveau communal est le referendum facultatif, ce qui signifie qu'il doit toujours être requis par une demande portant les signatures de citoyens selon le nombre prescrit. Le P-LFCo n'impose pas le referendum obligatoire aux communes, mais si une commune souhaite le prévoir dans son RCF, le principe de l'autonomie communale veut qu'elle y soit habilitée. Le règlement-type du RCF pourrait à cet égard contenir une option.

### Art. 70 à 72 Commission financière

Les articles 70 à 72 P-LFCo reprennent matériellement les règles actuelles sur la commission financière tout en les adaptant aux expériences et aux besoins ressentis dans la pratique. Ainsi notamment, les objets nécessitant le préavis de la commission financière ne sont pas énumérés par un catalogue exhaustif de chaque cas, mais par une description matérielle ayant pour but de désigner les décisions du législatif à caractère financier (cf. art. 72 al. 1 P-LFCo).

Dès lors, les statuts d'une nouvelle association, la convention avec un tiers ou un règlement portant sur des taxes seront à l'avenir soumis au préavis de la commission financière lorsque l'impact financier estimé dépasse le seuil de compétence financière du conseil communal. Cette précision correspond pour un certain nombre de communes déjà à leur pratique.

La portée du préavis de la commission financière ne change toutefois pas. Comme le rappelle l'article 72 al. 2 P-LFCo, le préavis de la commission financière est donné sous l'angle financier.

Conformément à l'adaptation du droit des crédits aux nouvelles normes, les compétences de la commission financière se voient également évoluer dans la mesure où son appréciation est nécessaire lorsque le conseil communal entend décider une dépense liée (ou un crédit additionnel/supplémentaire lié) dont le montant dépasse le seuil de sa compétence financière pour les dépenses nouvelles. Cette règle fait l'objet de l'alinéa 3.

En réponse à une remarque émise en procédure de consultation, il est vrai que le nombre minimal de trois membres comporte le risque qu'en cas de démission d'un membre, le minimum légal n'est plus atteint; cet inconvénient n'existe pas avec une commission financière de cinq membres. Telle est par ailleurs la recommandation fournie aux communes dans la pratique. Mais quant à rendre obligatoire ce nombre, le Conseil d'Etat n'y est pas favorable, notamment compte tenu des autres nouveautés introduites par la LFCo.

La prolongation des délais pour la commission financière n'a suscité que très peu de critiques en procédure de consultation. En outre, l'échéance pour la transmission des budgets des associations de communes a été anticipée à la mi-octobre, conformément aux vœux émis en consultation. Dans ces conditions, il semble justifié de maintenir les délais de 30, respectivement de 7 jours.

### Art. 73 Conseil communal

Cet article rappelle le rôle central du conseil communal dans le domaine des finances. Par extension, c'est à l'organe exécutif de chaque collectivité publique locale qu'incombe la mission décrite dans cet article. Matériellement, la disposition exprime le rôle de l'exécutif tel qu'il découle pour l'essentiel des règles en vigueur.

L'exigence d'un message pour les objets à soumettre au législatif figure désormais dans la loi (al. 3). Cette prescription ne devrait toutefois pas induire de grands changements puisque dans bon nombre de communes, le message du conseil communal pour les divers objets à soumettre au législatif est déjà la pratique courante. L'OFCo contiendra un certain nombre d'éléments à faire figurer dans les messages pour les objets usuels (demandes de crédit, budget et comptes).

### Art. 74 Administration des finances

La loi en vigueur utilise la désignation de *caissier*. Or ce terme ne convient plus aux dénominations courantes pour cette fonction dans une part grandissante de communes. Le P-LFCo propose dès lors de remplacer ce terme par *administrateur des finances* ou *administratrice des finances*. L'article 80 LCo a été adapté par un renvoi à la LFCo (cf. art. 80 nLCo).

### **Art. 75 Haute surveillance – Principe**

Cet article opère le lien avec la LCo et la loi sur les agglomérations (LAgg) en ce qui concerne la haute surveillance de ces collectivités. Comme l'article 2 P-LFCo, traitant du champ d'application, le présent article emploie la notion des collectivités publiques locales dans le même sens que l'article 2.

La proposition de ne plus excepter les bourgeoisies de la haute surveillance des collectivités publiques locales a également nécessité des adaptations de la LCo (cf. art. 105-106, intitulé du chapitre 8 et art. 143 nLCo).

### **Art. 76 Service en charge des communes**

Les missions du Service en charge des communes (actuellement le SCom) concernent principalement le domaine financier. L'article 76 P-LFCo reprend dès lors les éléments financiers des articles 145 al. 2 LCo et 55 RELCo tout en les adaptant aux développements des dernières années (p. ex. en matière statistique).

A noter que les diverses autorisations financières que le SCom délivrait à l'intention des collectivités seront abandonnées au profit d'une plus grande autonomie. En revanche, le rôle de conseil du Service sera renforcé (cf. let. b de l'article 76 P-LFCo), ce qui compensera largement l'affaiblissement de son rôle de tutelle. La disposition régissant les autorisations financières sera adaptée en conséquence (cf. art. 148 nLCo).

S'agissant de la fonction de contrôle, elle a été étoffée (let. c et d de l'article 76 P-LFCo), étant précisé que la compétence décisionnelle des éventuelles mesures de surveillance à prendre relève, comme actuellement, de la Direction et du Conseil d'Etat.

### **Art. 77 Voies de droit – Renvoi**

Cet article opère le lien avec la LCo et la LAgg, dont les voies de droit sont applicables également en matière financière pour le contentieux des collectivités publiques locales y relatif.

### **Art. 78 Règles de mise en œuvre – Généralités**

Les modalités détaillées d'introduction du nouveau système fera l'objet de l'OFCo. Le Conseil d'Etat sera saisi d'un projet qui aura fait l'objet d'une procédure de consultation, compte tenu de l'importance de ce texte.

L'OFCo devra régler les différentes étapes et actes à effectuer avec les délais respectifs. Au besoin, l'ordonnance pourra prévoir une différenciation ou un échelonnement pour les différentes collectivités.

L'OFCo devra également préciser quel sera le premier budget à présenter selon les nouvelles règles. Les deux actes, à savoir

LFCo et OFCo, devraient entrer en vigueur en même temps. Comme le règlement communal des finances (RCF) devra être introduit dans les communes avant que le premier budget établi selon le nouveau droit puisse être adopté, les règles de mise en œuvre contiendront également des dispositions relatives à l'adoption du premier règlement.

En ce qui concerne la présentation des résultats comparatifs aux normes MCH2 des budgets T-1 (dernier budget présenté selon MCH1 [2019 selon le calendrier]) et T (premier budget selon MCH2 [2020]), l'expérience des autres cantons ainsi que celle de la commune pilote de Morat démontrent la nécessité de l'opération, notamment pour des raisons de transparence. L'OFCo en précisera les modalités et les exigences minimales; des modèles et des guides seront mis à disposition par le SCom.

Par rapport à la version mise en consultation, cet article a été complété par un nouvel alinéa 2 traitant des travaux à réaliser pour établir un répertoire des bourgeoisies. Selon l'article 104<sup>bis</sup> al. 1 LCo, la présence de biens bourgeoisiaux sur le territoire d'une commune est le critère déterminant pour l'existence d'une bourgeoisie.

### **Art.79 Réévaluation du bilan – Réévaluation du patrimoine financier**

L'introduction du MCH2 implique une réévaluation du patrimoine financier, qui doit avoir lieu sur la base de la valeur vénale (cf. également pt 3.2.6 ci-dessus). Or, le calcul de la valeur vénale n'est pas toujours aisé, mais les informations existent souvent dans la commune ou peuvent être obtenues sans grands frais.

A noter que la réévaluation définie selon l'article 79 P-LFCo portera sur les biens qui appartiennent au patrimoine financier au sens étroit tel que défini dans la nouvelle législation (cf. art. 3 let. a P-LFCo). Au besoin, il conviendra de corriger l'attribution de certains biens au patrimoine financier ou administratif, selon les cas. Les dispositions de mise en œuvre assureront que ces opérations correctives du bilan ne doivent pas faire l'objet de décisions individuelles pour chaque bien de la part du législatif.

Si les éléments du patrimoine financier n'ont, selon les prescriptions en vigueur jusqu'ici, jamais été réévalués, et qu'ils ont été inscrits au bilan à leur valeur d'acquisition ou de production, l'introduction du MCH2 et la réévaluation qui lui est liée vont mettre au jour des réserves substantielles. L'inverse est cependant aussi possible, dans la mesure où une valeur inscrite au bilan doit être corrigée vers le bas.

Le solde net de ces opérations de réévaluation unique au passage à la nouvelle loi constitue la réserve liée à la réévaluation du patrimoine financier.

La réserve de réévaluation fait partie du capital propre non affecté. Cette réserve est constituée dans le bilan d'ouverture et dissoute dans le bilan de clôture du premier exercice (cf. al. 3). Cette proposition permet de se conformer aux recommandations MCH2 et celles du SRS-CSPCP.

La procédure de consultation a permis de constater que la réévaluation du patrimoine financier n'est pas remise en question (cf. pt 2.6 ci-dessus). On constate toutefois qu'il y a parfois des malentendus tenant à la définition du patrimoine financier. Il convient de rappeler que le patrimoine financier compris correctement n'englobe que les biens dont la commune peut se séparer sans que son fonctionnement n'en soit affecté.

La réévaluation n'a pas pour but de gonfler artificiellement la valeur des biens de la commune, bien au contraire, il s'agit de leur attribuer une valeur appropriée, conforme à la réalité. En outre, il n'y a pas d'incidence sur le compte de résultats, car le (vrai) patrimoine financier n'est pas amorti. Certes, il y a des obligations d'entretien, certaines charges peuvent en effet même être plus exigeantes pour les propriétaires immobiliers publics, mais les obligations d'entretien du parc immobilier ne sont pas liées à la réévaluation ou à la nouvelle législation sur les finances. A noter pour mémoire que le patrimoine financier peut aussi englober des valeurs autres que des immeubles (p. ex. des actions cotées en bourse).

### **Art. 80 Réévaluation du patrimoine administratif**

La réévaluation du patrimoine administratif au moment du passage à MCH2 n'est pas une exigence obligatoire, mais elle présente de nombreux avantages, de telle sorte que tant le GP MCH2 que le CoPil MCH2 préconisent cette mesure (cf. également pt 3.2.6 ci-dessus). Il s'agit donc d'un retraitement unique lors du passage MCH2 et calculé à la valeur d'acquisition. L'OFCo définira s'il convient de remonter à 25 ans ou, au maximum, à 30 ans. Les amortissements seront ainsi fixés sur la valeur initiale, mais la charge supplémentaire sera compensée par les prélèvements à la réserve de réévaluation (al. 3). La réserve de réévaluation du patrimoine administratif sera dissoute après 10 ans (al. 4). Dans des cas exceptionnels et motivés, une durée plus longue pourra être autorisée.

Les avantages d'une réévaluation du patrimoine administratif sont notamment les suivants:

- > le principe de l'image fidèle du bilan n'est respecté qu'en soumettant aussi le patrimoine administratif à une réévaluation;
- > la comptabilité des immobilisations doit de toute manière être constituée et elle contient les éléments nécessaires au retraitement;
- > le retraitement fournit les bases permettant de justifier avec aisance le calcul des prestations facturées à des tiers

ou à d'autres collectivités (p. ex. l'utilisation de salles de sport);

- > le retraitement permet d'éliminer les distorsions qui pouvaient exister en raison des amortissements financiers appliqués aux valeurs au bilan et rétablir les amortissements correspondants à la durée d'utilisation.

On pourrait objecter que le retraitement du patrimoine administratif nécessitera une analyse complexe dans les communes ne disposant pas de service technique et craindre des difficultés d'évaluation de certains éléments. D'aucuns pourraient en outre estimer qu'il serait disproportionné d'engager des recherches longues et fastidieuses pour une opération unique. En soupesant tous ces arguments, tant le GP MCH2 que le CoPil MCH2 sont donc, comme mentionné, parvenus à la conclusion que les avantages l'emportent clairement sur les inconvénients.

S'agissant enfin des domaines financés par des taxes, il convient de rappeler que les valeurs des biens doivent déjà, selon les législations spéciales, correspondre aux valeurs réelles, voire aux valeurs de remplacement, afin de pouvoir justifier le calcul des taxes prescrites par la loi. La réévaluation de ces parties du patrimoine administratif ne constitue donc pas vraiment une nouveauté.

L'évaluation du patrimoine administratif est l'élément qui a, durant la procédure de consultation, suscité le plus d'interrogations et de remarques quant aux modalités. Il conviendra dès lors d'y vouer une attention particulière au niveau de l'information et de la formation. Le principe de la réévaluation du patrimoine administratif rencontre une large adhésion; seule une commune est fondamentalement opposée à une réévaluation, arguant un surcroît de travail et son caractère facultatif selon MCH2. Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis que les avantages mentionnés militent en faveur d'une réévaluation.

Quant à la durée à prendre en compte, le délai de 20 ans est celui qui recueille clairement le plus de soutien. A noter que le délai ne figure pas dans la loi, et certaines instances plaident pour une approche individuelle, l'objectif étant pour elles de déterminer la valeur actuelle du patrimoine de manière pragmatique, en restant néanmoins le plus près possible de la réalité.

S'agissant du délai de 10 ans pour la dissolution, certains consultés estiment qu'il est trop court, mais il convient de rappeler que ce procédé sert avant tout à faire disparaître la réserve de réévaluation dans un laps de temps limité.

### **Art. 81 Droit modifié – Communes**

En fonction des propositions contenues dans le P-LFCo, la LCo doit être adaptée dans de nombreux articles afin d'éviter des contradictions ou des incohérences entre ces deux

lois. Les modifications proposées, allant de l'article 10 à l'article 165 LCo, sont toutes dictées par le souci d'harmoniser au mieux la législation organique sur les communes et la législation régissant les finances communales.

Comme mentionné précédemment, les articles de la LCo dont la modification est proposée dans le présent article sont abrégés nLCo.

Ainsi par exemple, l'article 10 nLCo a été épuré des attributions à caractère financier, car celles-ci figurent dorénavant dans la LFCo (art. 67 P-LFCo).

Le fait d'avoir deux lois distinctes (la LCo et la LFCo) implique parfois des choix délicats dans des matières fortement imbriquées, comme les règlements communaux de portée générale (qui peuvent porter sur des taxes) ou les délégations de compétence en matière de taxes (qui figurent dans des règlements de portée générale). La solution proposée par le P-LFCo consiste à maintenir les règlements à l'article 10 LCo et de traiter la délégation de compétence en matière de taxes à l'article 67 al. 3 P-LFCo, au motif que cette délégation ne concerne que les taxes, tandis que les règlements peuvent concerner tous les domaines.

En outre, un certain nombre de renvois à la LFCo sera nécessaire pour assurer les liens entre la loi organique qu'est la LCo et la loi sur les finances (cf. p. ex. art. 12 al. 2 et 145 al. 2 nLCo).

Comme le règlement communal des finances devra être introduit dans les communes avant que le premier budget établi selon le nouveau droit puisse être adopté (cf. art. 78 P-LFCo), il conviendra d'assurer le même principe pour les communes qui fusionneront dès l'entrée en vigueur de la LFCo, ce qui explique l'article 141 al. 3 nLCo proposé.

La proposition d'inclure les bourgeoisies dans les collectivités soumises aux règles de surveillance (cf. pt 3.2.5 ci-dessus) a également nécessité des adaptations (cf. art. 105–106, intitulé du chapitre 8 et art. 143 nLCo). Donnant suite à une remarque émise en consultation, le renvoi de l'article 106 al. 2 LCo a été corrigé pour inclure l'article 11 dans son entier, non seulement l'alinéa 2 concernant les séances extraordinaires. En effet, l'alinéa 1, traitant des séances ordinaires, s'appliquait déjà par analogie dès la révision totale de la loi en 1980, et il n'y a pas de raison d'y changer quelque chose.

### **Art. 82 Droit modifié – Agglomérations**

Les agglomérations étant régies par une loi spécifique, la loi sur les agglomérations (LAgg, RSF 140.2), celle-ci doit être adaptée aux modifications proposées de la LCo et du P-LFCo.

### **Art. 83 Droit modifié – Impôts cantonaux**

La loi sur les impôts cantonaux directs (LICD, RSF 631.1) est indirectement touchée par le présent avant-projet, à savoir par la mention de l'impôt scolaire dont l'abrogation formelle a été proposée par plusieurs instances (cf. commentaire de l'art. 84 ci-dessous).

### **Art. 84 Droit modifié – Impôts communaux**

Plusieurs instances ont exprimé le souhait de voir disparaître de la législation cantonale la mention de l'impôt scolaire, étant donné que la base de cet impôt, qui figurait dans la législation scolaire plus ancienne, a disparu. On peut en effet estimer que la base légale de l'impôt scolaire a été supprimée au plus tard par les dispositions transitoires de la loi sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1987.

La législation cantonale, dont la loi sur les impôts communaux (LCo, RSF 632.1), n'ayant pas été adaptée à la suppression de l'impôt scolaire, il convient de donner suite aux vœux émis par diverses instances en saisissant l'occasion du P-LFCo pour faire les adaptations formelles nécessaires.

Il convient ainsi d'abroger l'article 1 al. 2 LCo qui dit que «le droit d'imposition est reconnu aux cercles scolaires créés en conformité des lois sur l'instruction». Dans d'autres articles, c'est simplement la clause «et des cercles scolaires» qui doit être supprimée.

En ce qui concerne la communication des décisions sur les coefficients d'impôts, la matière est désormais régie par le P-LFCo et la loi sur les impôts communaux y renvoie.

Enfin, la présente révision permet également d'effectuer deux corrections à l'article 23 LCo, donnant ainsi suite aux signalements reçus de la part des instances compétentes. La première correction concerne la version allemande de la lettre c de l'alinéa 1. Le Tribunal cantonal a en effet relevé (arrêt du 29 avril 2011, réf. 604 2010–3) que les deux versions linguistiques ne correspondent pas et que la version allemande est nettement plus restrictive que la version française, dans la mesure où elle ne permet pas la subsomption des appareils de distribution de services, contrairement à la teneur en français, à l'esprit de la loi et à la pratique des communes. Il convient dès lors de corriger le texte légal allemand, en remplaçant le terme «automatischen Warenverteilern» par «Verteilautomaten». La deuxième correction de l'article 23 al. 1 LCo consiste en la suppression du terme «ambulante», car avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le commerce itinérant (RS 943.1), les communes n'ont plus la faculté d'imposer le commerce itinérant comme tel (la perception d'une taxe pour l'usage accru du domaine public, demeurant, le cas échéant, réservée).

## Art. 85 *Referendum*

Quand bien même le P-LFCo est susceptible d'entraîner un surcroît de travail, surtout lors de son introduction (cf. pt 6 ci-dessous), il n'est pas probable que le projet entraîne des dépenses nouvelles. Le P-LFCo n'est dès lors pas soumis au referendum financier, mais comme toutes les lois, il peut faire l'objet d'une demande de referendum législatif.

## Art. 86 *Entrée en vigueur*

La formulation de cet article correspond à la teneur usuelle. A noter que la date d'entrée en vigueur de la loi est différente du processus de mise en œuvre de la loi (cf. art. 78 P-LFCo). Il appartiendra au Conseil d'Etat de prévoir en détail les opérations nécessaires à la mise en œuvre et leur calendrier, une fois que le texte légal aura passé le processus parlementaire et référendaire.

## 6. Conséquences du projet

### 6.1. Conséquences pour l'Etat

#### 6.1.1. Conséquences financières pour l'Etat

Les conséquences financières pour l'Etat de la mise en œuvre du MCH2 dans les communes et autres collectivités locales sont de deux ordres.

En premier lieu, il y aura nécessité de créer une nouvelle application informatique intégrant les données financières des communes. L'application existante actuellement au sein du SCom, CAFCom, a été mise en œuvre en 2005, ensuite complétée par différentes améliorations ainsi qu'un module de calcul de la péréquation financière intercommunale en 2010; globalement, CAFCom a coûté environ 500 000 francs. On ne peut en l'état chiffrer précisément les coûts d'une nouvelle application informatique, mais la pré-étude détermine un montant supérieur à 600 000 francs pour la mise en production d'un nouveau logiciel.

On doit de plus relever une diminution probable des recettes, car les autorisations de financement du SCom, sujettes à émolument administratif, seront remplacées par un accroissement de l'activité de surveillance ordinaire (conseil et proposition de mesures à la Direction en cas de besoin). A titre d'exemple, les émoluments administratifs relatifs aux autorisations de financement, facturés en 2016, s'élevaient à un peu plus de 20 000 francs.

#### 6.1.2. Autres conséquences pour l'Etat

Les dispositions du P-LFCo donneront lieu à diverses dispositions d'exécution relevant du Conseil d'Etat et faisant l'objet de l'OFCo. Une fois la teneur de la LFCo connue définitivement, un avant-projet d'OFCo devra être élaboré. Compte

tenu de son importance, ce texte-là devra également faire l'objet d'une procédure de consultation.

La LFCo et l'OFCo poseront le cadre applicable aux directives à élaborer par le SCom, dont notamment le plan comptable, qui sera toutefois déjà mis à disposition comme document de travail avant la mise au point des textes légaux.

Un certain nombre de standards ou de modèles devront être mis à disposition des communes et autres collectivités, notamment pour l'annexe aux comptes. En outre, un règlement-type pouvant servir de modèle pour le RCF devra être élaboré, en coopérant avec les associations faitières des communes.

De plus, les ressources en personnel de l'Etat seront sollicitées pour la formation nécessaire aux autorités et au personnel des collectivités publiques locales.

Enfin, l'admission de la surveillance sur les bourgeoisies entraînera quant à elle certains travaux d'introduction supplémentaires tels que l'établissement d'un registre des bourgeoisies.

Ainsi, les travaux au niveau de l'Etat devant précéder l'établissement des premiers budgets régis par le nouveau droit peuvent être résumés comme suit:

- > élaboration du projet d'OFCo;
- > mise à disposition du plan comptable;
- > procédure de consultation sur l'avant-projet d'OFCo;
- > traitement des résultats de la procédure de consultation et soumission du projet au Conseil d'Etat;
- > élaboration des directives, des modèles pour l'annexe ainsi que pour le RCF, éventuellement procédure de consultation à cet égard;
- > création d'une nouvelle application informatique et intégration des données financières des communes;
- > travaux relatifs aux bourgeoisies (répertoires, etc.);
- > examen préalable des RCF et approbation de ceux-ci par la Direction;
- > travaux relatifs à l'information et à la formation.

Compte tenu du calendrier prévu en l'état (cf. pt 4 ci-dessus), il apparaît que les travaux à mener mobiliseront beaucoup de ressources internes au service en charge du projet.

### 6.2. Conséquences pour les communes et les autres collectivités publiques locales

#### 6.2.1. Conséquences financières

L'adaptation des logiciels impliquera des frais uniques lors de la mise en œuvre. En ce qui concerne la réévaluation du patrimoine, la plupart des travaux devrait pouvoir être effectuée par les collectivités elles-mêmes, mais dans l'un ou l'autre cas,

le recours à des experts externes pourrait s'avérer nécessaire pour évaluer certains biens.

### 6.2.2. Conséquences en personnel

Lors de sa mise en œuvre initiale, le projet impliquera un surcroît de travail pour les collectivités, tant au niveau des autorités qu'au niveau du personnel. Les éléments impliquant un travail spécifique d'introduction sont notamment les suivants:

- > formation des élus et du personnel dans le nouveau système;
- > élaboration, examen préalable et adoption du RCF (définissant notamment la limite d'activation et les compétences financières des organes) (à noter que pour le RCF, l'approbation cantonale devra être requise comme pour les autres règlements communaux de portée générale);
- > mise sur pied de la comptabilité des immobilisations;
- > évaluation du bilan selon les règles régissant le passage au nouveau système;
- > élaboration des annexes aux comptes (contenant les éléments mentionnés à l'article 18 AP-LFCo);
- > présentation selon l'ancien système et selon les nouvelles règles, à des fins de comparaison, du budget et des comptes de l'année qui précède la première application.

## 7. Conformité du projet au droit supérieur

La matière traitée par le P-LFCo relevant du domaine autonome des cantons, le projet ne pose pas de problème quant à la conformité au droit supérieur. En outre, il s'inspire fortement de MCH2 et contribue ainsi à une plus grande harmonisation des régimes financiers des collectivités publiques suisses.

Le projet respecte également les dispositions du droit constitutionnel cantonal, à savoir notamment les articles 82, 84 et 132 Cst.

## 8. Répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet n'a pas d'influence négative sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, mais contribue au contraire à une plus grande autonomie communale dans la mesure où il entend apporter une plus grande souplesse pour des choix individuels des communes dans plusieurs domaines qui étaient régis jusqu'à présent par le droit cantonal de manière uniforme (p. ex. les compétences financières, les limites d'activation, etc.).

A noter également que les autorisations financières requises dans le droit actuel seront supprimées avec le nouveau sys-

tème, ce qui accroît également l'autonomie et la responsabilité des collectivités (cf. commentaire de l'article 76 P-LFCo).

## 9. Appréciation sous l'angle du développement durable

Les modifications légales proposées n'ont pas d'impact négatif sous l'angle du développement durable. On peut estimer qu'il s'agit simplement d'une autre méthode de gérer et de présenter les finances d'une collectivité publique, qui n'a aucun effet négatif ni pour l'environnement, ni pour la société, ni pour l'économie. Au contraire, le renforcement de l'autonomie communale ne pourra qu'être favorable au développement durable.

## 10. Abréviations

ACF	Association des communes fribourgeoises
ACSC	Association des secrétaires et caissiers communaux du canton de Fribourg
AFin	Administration cantonale des finances
AP	Avant-projet
AP-LFCo	Avant-projet de loi sur les finances communales
AP-OFCo	Avant-projet d'ordonnance sur les finances communales
CACSFC	Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales
CCMF	Conférence des communes de montagne fribourgeoises
CDF	Conférence des directeurs cantonaux des finances
CoPil MCH2	Comité de pilotage chargé d'accompagner les travaux de mise en œuvre du modèle comptable harmonisé pour les collectivités publiques locales et de l'élaboration de la loi sur les finances communales
Cst.	Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1)
DFIN	Direction des finances
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
GP MCH2	Groupe de projet technique MCH2
IAS	International Accounting Standards
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
LAgg	Loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (RSF 140.2)
LArch	Loi du 10 septembre 2015 sur l'archivage et les Archives de l'Etat (RSF 17.6)
LCo	Loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1)
LFCo	Loi sur les finances communales (actuellement à l'état de projet)

LFE	Loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (RSF 610.1)
LICD	Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (RSF 631.1)
LICo	Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux (RSF 632.1)
Loi-modèle	Modèle d'acte législatif destiné à normer les finances cantonales et/ou communales qui fait l'objet de la Recommandation 20 MCH2
MCH2	Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes
nLCo	Loi sur les communes intégrant les propositions de modifications contenues dans le présent projet
OFCo	Ordonnance sur les finances communales, acte que le Conseil d'Etat édictera sur la base de la LFCo, une fois que cette dernière sera définitive
P-LFCo	Projet de loi sur les finances communales
RCF	Règlement communal des finances
RELCo	Règlement d'exécution du 28 décembre 1981 de la loi sur les communes (RSF 140.11)
RFE	Règlement du 12 mars 1996 sur les finances de l'Etat (RSF 610.11)
ROF	Recueil officiel fribourgeois, répertoriant le droit fribourgeois de manière chronologique
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSF	Recueil systématique fribourgeois, répertoriant le droit fribourgeois en vigueur à une date donnée
SCI	Système de contrôle interne
SCom	Service des communes
SRS-CSPCP	Conseil suisse de présentation des comptes publics
TF	Tribunal fédéral suisse
VVGS	Vereinigung der Verwaltungsangestellten der Gemeinden des Sensebezirks

**Botschaft 2014-DIAF-30**

22. August 2017

---

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Gesetzesentwurf über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG)**

<b>1. Zusammenfassung der Botschaft</b>	<b>33</b>
<hr/>	
<b>2. Ursprung des Entwurfs</b>	<b>33</b>
2.1. Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2)	33
2.2. Begleitung der Projekte und Aktualisierung des Rechnungslegungsmodells durch das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP)	34
2.3. Arbeiten zur Anpassung von HRM2 an die Besonderheiten der Gemeinden durch die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG)	34
2.4. Parlamentarische Vorstösse, die eine neue Regelung für den Finanzhaushalt der Gemeinden verlangten	35
2.4.1. Motion 2011-GC-21 [vormals M1120.11] der Grossräte André Schoenenweid und Stéphane Peiry betreffend die Änderung des Gesetzes über die Gemeinden und ein neues Gesetz über die Gemeindefinanzen	35
2.4.2. Motion M1070.09 Dominique Butty über eine Änderung des Gesetzes über die Gemeinden – Ausgaben im Zusammenhang mit Gemeindeübereinkünften	35
2.5. Arbeiten der Projektgruppe und des Lenkungsausschusses, die vom Staatsrat eingesetzt worden sind	36
2.5.1. Technische Projektgruppe HRM2	36
2.5.2. Lenkungsausschuss HRM2	36
2.6. Vernehmlassung	36
<hr/>	
<b>3. Grundzüge des Entwurfs</b>	<b>37</b>
3.1. Aufbau des Gesetzesentwurfs über den Finanzhaushalt der Gemeinden (E-GFHG)	37
3.2. Wichtigste Themen	37
3.2.1. Finanzielle Steuerung	37
3.2.2. Kreditrecht und Finanzkompetenzen	38
3.2.3. Rechnungslegung und Bewertungsgrundsätze	38
3.2.4. Finanzkontrolle	39
3.2.5. Anwendbarkeit der Regeln auf die verschiedenen gemeinderechtlichen Körperschaften	39
3.2.6. Umstellung auf HRM2	39
<hr/>	
<b>4. Wichtige Fristen der vorgesehenen Zeitplanung</b>	<b>40</b>
<hr/>	
<b>5. Kommentar der einzelnen Artikel</b>	<b>40</b>
<hr/>	
<b>6. Auswirkungen des Entwurfs</b>	<b>61</b>
6.1. Auswirkungen für den Staat	61
6.1.1. Finanzielle Auswirkungen für den Staat	61
6.1.2. Weitere Auswirkungen für den Staat	62
6.2. Auswirkungen für die Gemeinden und die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften	62
6.2.1. Finanzielle Auswirkungen	62
6.2.2. Personelle Auswirkungen	62

---

<b>7. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht</b>	<b>62</b>
<b>8. Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden</b>	<b>63</b>
<b>9. Bewertung der nachhaltigen Entwicklung</b>	<b>63</b>
<b>10. Abkürzungen</b>	<b>63</b>

## 1. Zusammenfassung der Botschaft

Die Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden sind derzeit im Gesetz über die Gemeinden und im dazugehörigen Ausführungsreglement enthalten. Mit dem vorliegenden Entwurf wird die Schaffung eines eigenständigen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) vorgeschlagen. Das GFHG setzt das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) um, jedoch mit einigen Anpassungen, welche die Besonderheiten der gemeinderechtlichen Körperschaften im Kanton Freiburg berücksichtigen.

HRM2 strebt eine verstärkte Harmonisierung des Rechnungswesens von Bund, Kantonen und Gemeinden an. Seine Einführung ist ein weiterer Schritt hin zur Haushaltsführung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, wie sie in der Privatwirtschaft zur Anwendung kommen. Das Modell weist im Vergleich zur heutigen Praxis in vielen Bereichen grundlegende Unterschiede auf.

Der Entwurf zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (E-GFHG) ist die Folge parlamentarischer Vorstösse, und zwar der Motion M1070.09 von Grossrat Dominique Butty und der Motion M1120.11 der Grossräte André Schoenenweid und Stéphane Peiry (vgl. Pt 2.4 hienach). Wie die genannten Motionen hat auch der Entwurf zum Ziel, die Reform für die Gesamtheit der öffentlichen Finanzhaushalte umzusetzen. Dies bedingt eine Anpassung der finanziellen Bestimmungen des Gesetzes über die Gemeinden. Es zeigte sich rasch, dass es, aufgrund der Bedeutung der Materie am sinnvollsten ist, für die gemeinderechtlichen Körperschaften ein eigenes Finanzhaushaltsgesetz zu schaffen. Das Gemeindegesezt musste also parallel dazu angepasst werden in dem Sinn, dass die finanzrechtlichen Bestimmungen herausgenommen und allein die institutionellen Aspekte belassen wurden.

Den E-GFHG kann man allgemein zusammenfassen als neue, HRM2-konforme Terminologie des Finanzhaushalts. Konkret geht es um 86 Artikel, die in 12 Kapiteln 6 Hauptthemen behandeln. Die Einzelheiten werden in Punkt 3 vorgestellt.

Der E-GFHG beschränkt sich darauf, die Grundsätze und die wichtigen Regeln festzulegen. Die Einzelheiten sind Gegenstand einer Verordnung über den Finanzhaushalt der

Gemeinden, die zu einem späteren Zeitpunkt vom Staatsrat angenommen wird (GFHV). Die vorliegende Botschaft enthält bereits bestimmte Überlegungen und es ist vorgesehen, die GFHV in eine öffentliche Vernehmlassung zu geben. Die Regeln werden im Übrigen durch ein kommunales Finanzreglement ergänzt. In ihrem Finanzreglement können die Gemeinden gewisse Werte, wie die Finanzkompetenzen der Exekutive oder die Aktivierungsgrenze, selbst definieren. Dadurch wird die Gemeindeautonomie gestärkt.

HRM2 betrifft sämtliche Körperschaften. Das Projekt umfasst daher alle freiburgischen Körperschaften auf kommunaler Ebene, d. h. die Gemeinden, die Gemeindeverbände, die Agglomerationen, die Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und die Bürgergemeinden. Es versteht sich jedoch von selbst, dass die Gesetzgebung in bestimmten Punkten eine Differenzierung ermöglichen muss, damit die Art und die spezifischen Bedürfnisse der verschiedenen Körperschaften berücksichtigt werden können.

Die wichtigen Fristen des Entwurfs und der vorgesehene Zeitplan werden im 4. Kapitel der Botschaft behandelt. Es ist vorgesehen, den Gesetzesentwurf und die Botschaft des Staatsrats im Jahr 2017 dem Grossen Rat zu unterbreiten. Für 2018 sind die Umsetzungsarbeiten geplant; da diese mehr Zeit benötigen als bei einem üblichen Projekt, soll die neue Gesetzgebung (GFHG und GFHV) so in Kraft treten, dass die ersten Budgets, die dem neuen Recht entsprechen, jene des Rechnungsjahrs 2020 sind.

Die Botschaft enthält im Übrigen einen detaillierten Kommentar zu den einzelnen Artikeln, die Auswirkungen des Entwurfs sowie eine Liste der verwendeten Abkürzungen.

## 2. Ursprung des Entwurfs

### 2.1. Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2)

Seit einigen Jahrzehnten gibt es Standards für das Rechnungswesen der Gemeinwesen in der Schweiz, das so genannte *Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM)*. Das erste Konzept für diese Standards wurde Ende der 1970er Jahre von einer Expertengruppe auf Initiative der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) ausgearbeitet. Der Grundgedanke bestand damals darin, das öffent-

liche Rechnungswesen von Bund, Kantonen und Gemeinden formell zu harmonisieren.

Die Arbeiten der von Prof. Dr. Ernst Buschor geleiteten Arbeitsgruppe führten zur Veröffentlichung des *Handbuchs des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte<sup>1</sup>* der FDK.

Das HRM hat sich als Modell für das Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte bewährt. Es hat die Haushaltsführung nach dem Modell der doppelten Buchführung und nach den traditionellen Budget- und Finanzgrundsätzen ermöglicht. Die Totalrevision des Gesetzes über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) orientierte sich für die Finanzregeln an diesem Modell.

Die neueren Entwicklungen, d. h.

- > die starke Nachfrage nach einer Kostenrechnung zum Erhalt von Vergleichsdaten bei den Kosten/Leistungen;
- > der verstärkte Bedarf nach Konsolidierungsvorschriften;
- > die Einführung des New Public Management und dessen Umsetzung in der Rechnungsführung;
- > die internationalen Rechnungslegungsstandards IPSAS, IAS usw.

haben dazu geführt, dass sich die FDK mit diesen neueren Trends befasste und eine Arbeitsgruppe einsetzte, die unter dem Vorsitz von Yvonne Reichlin, damals Vorsteherin der Finanzverwaltung des Kantons Basel-Landschaft, stand.

Das erarbeitete Ergebnis wurde von der FDK im Januar 2008 in Form eines neuen Handbuchs veröffentlicht: Das Handbuch *Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden – HRM<sup>2</sup>* (Handbuch HRM<sup>2</sup>).

Nebst einer verstärkten Harmonisierung des Rechnungswesens von Bund, Kantonen und Gemeinden, schlägt HRM<sup>2</sup> eine neue Terminologie vor. Die Reform enthält auch einen völlig neu gestalteten Kontenrahmen, die Abschreibungen erfolgen mit differenzierten Sätzen pro Anlagekategorie nach Nutzungsdauer, und zusätzliche Instrumente werden eingeführt (z. B. Geldflussrechnung, Anlagespiegel usw.). Es wird den Kantonen (bzw. den Gemeinden) empfohlen, das neue Modell innerhalb von zehn Jahren, d. h. bis 2018, umzusetzen.

Es obliegt den Kantonen, ihre Haltung bezüglich der Umsetzung dieser neuen Bestimmungen für die Rechnungen der Kantone und der anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften festzulegen. Eine rechtliche Verpflichtung zur Einführung von HRM<sup>2</sup> besteht somit nicht.

Der Kanton Freiburg hat entschieden, für seine Rechnungslegung auf den 1. Januar 2011 HRM<sup>2</sup> einzuführen. Dies zog eine Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG, SGF 610.1) nach sich, das am 6. Oktober 2010 vom Grossen Rat angenommen wurde, und eine Änderung des Ausführungsreglements zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHR, SGF 610.11), das der Staatsrat am 21. Dezember 2010 angenommen hat. Was die Gemeinden betrifft, wird auf die Punkte 2.4 und 2.5 hienach verwiesen.

## 2.2. Begleitung der Projekte und Aktualisierung des Rechnungslegungsmodells durch das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP)

Das 2008 von der FDK und dem Eidgenössischen Finanzdepartement geschaffene Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP) fördert die einheitliche, vergleichbare und transparente Rechnungslegung der Gemeinwesen der Schweiz. Das SRS-CSPCP beobachtet insbesondere die Tendenzen bei der Umsetzung des HRM<sup>2</sup> sowie die Rechnungslegung des Bundes. Es erarbeitet Auslegungen auf Praxisfragen von grundlegender Bedeutung im Zusammenhang mit der Rechnungslegung im öffentlichen Sektor.

Das SRS-CSPCP hat die Umsetzung der Wahlmöglichkeiten der Schweizer Kantone in Bezug auf die HRM<sup>2</sup>-Normen für ihre Finanzen und jene der Gemeinden in einem Verzeichnis festgehalten, das über seine Website verfügbar ist ([www.srs-cspcp.ch](http://www.srs-cspcp.ch), Rubrik HRM<sup>2</sup>). Die Kantone haben sich für verschiedene Varianten mit sehr unterschiedlichem Tempo in Bezug auf das Modell entschieden.

## 2.3. Arbeiten zur Anpassung von HRM<sup>2</sup> an die Besonderheiten der Gemeinden durch die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG)

Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) hat rasch festgestellt, dass die Einführung von HRM<sup>2</sup> auf Gemeindeebene eine interkantonale Zusammenarbeit erfordert, um die Umsetzung zu verbessern, im besten Fall sogar zu vereinfachen. Sie hielt es für unverzichtbar, Erfahrungen auszutauschen, und hat zu diesem Zweck die Interkantonale Koordinationsgruppe HRM<sup>2</sup> eingesetzt.

Die Aufgabe dieser Koordinationsgruppe bestand im Wesentlichen darin, die verschiedenen Akteure einzubeziehen, das Vorgehen der Kantone bei der Einführung von HRM<sup>2</sup> in ihren Gemeinden zu koordinieren und die Zusam-

<sup>1</sup> *Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Band I und II*, Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Paul Haupt Verlag, 1978, erneute Auflage 1982

<sup>2</sup> *Handbuch – Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden – HRM<sup>2</sup>*, Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Fachgruppe für kantonale Finanzfragen, Band 11, Bern, 25. Januar 2008

menarbeit mit dem SRS-CSPCP und der Sektion Finanzstatistik der Bundesverwaltung sicherzustellen.

Die Koordinationsgruppe hat die Entwicklung von HRM2 verfolgt und den kantonalen Aufsichtsstellen, den Gemeinden und den übrigen interessierten Kreisen Informationen, Beispiele und Empfehlungen als Ergänzung zum Handbuch HRM2 zur Verfügung gestellt. Ihr Mandat wurde bis Ende 2017 verlängert.

Die Arbeiten und Unterlagen der Interkantonalen Koordinationsgruppe HRM2 sind verfügbar auf der Website der KKAG: [www.kkag-cacsfc.ch](http://www.kkag-cacsfc.ch), Rubrik *Einführung HRM2*.

## 2.4. Parlamentarische Vorstösse, die eine neue Regelung für den Finanzhaushalt der Gemeinden verlangten

### 2.4.1. Motion 2011-GC-21 [vormals M1120.11] der Grossräte André Schoenenweid und Stéphane Peiry betreffend die Änderung des Gesetzes über die Gemeinden und ein neues Gesetz über die Gemeindefinanzen

Mit einer am 7. Juni 2011 eingereichten und begründeten Motion verlangten die Grossräte André Schoenenweid und Stéphane Peiry vom Staatsrat, dass er namentlich eine Totalrevision des Gesetzes über die Gemeinden (GG) sowie Regeln zu den Gemeindefinanzen vorlege. Sie waren der Ansicht, dass das GG überholte Terminologie enthält und dass ein neues Gesetz über die Gemeindefinanzen geschaffen werden sollte, was gleichzeitig den Übergang zum HRM2 ermöglichen würde.

In seiner Antwort vom 3. Oktober 2011 war der Staatsrat der Meinung, dass einer Revision der Bestimmungen des GG über die Finanzen Priorität eingeräumt werden sollte. Ein neues Gesetz über die Gemeindefinanzen und eine gleichzeitige Entkoppelung des GG von den Bestimmungen mit finanziellem Inhalt würden es ermöglichen, diesen wichtigen Bereich in einem näherliegenden zeitlichen Rahmen zu regeln als eine Totalrevision des GG. Der Staatsrat war jedoch der Auffassung, dass in diesem Fall aufgrund der Komplexität der Materie und in Anbetracht der für die Vernehmlassung bei den Gemeinden benötigten Zeit die ordentliche Frist von einem Jahr für die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs und der Botschaft über die Gemeindefinanzen nicht realistisch ist.

Der Staatsrat sah sich daher veranlasst, die Aufteilung der Motion vorzuschlagen: Der erste Teil betraf die Totalrevision des GG, der zweite die Revision des Kapitels über die Finanzen durch die Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs, der eine Teilrevision des GG beinhaltete. Bei der Debatte zur Erheblicherklärung der Motion, die am

4. November 2011 stattfand, genehmigte der Grosse Rat die vom Staatsrat vorgeschlagene Aufteilung.

### 2.4.2. Motion M1070.09 Dominique Butty über eine Änderung des Gesetzes über die Gemeinden – Ausgaben im Zusammenhang mit Gemeindeübereinkünften

In Zusammenhang mit den vom Entwurf betroffenen parlamentarischen Vorstössen sei auch die oben erwähnte Motion zitiert, in der es um einen besonderen Aspekt der Gemeindefinanzen ging, nämlich die Auswirkung der Ausgaben der Gemeindeübereinkünfte auf die Berechnung der kommunalen Finanzkennzahlen.

In einer am 1. April 2009 eingereichten und begründeten Motion verlangte der Motionär Dominique Butty vom Staatsrat, dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinden vorzulegen. Das Gesetz sollte dahingehend geändert werden, dass bei der Erstellung des Budgets der Gemeinde Aufwand und Ertrag um den aus Gemeindeübereinkünften stammenden Aufwand und Ertrag zu bereinigen sind. Der Motionär machte geltend, dass sich der Einbezug von Ertrag und Aufwand von Gemeindeübereinkünften in die Rechnung der federführenden Gemeinde bei der Erstellung des Budgets namentlich auf die Berechnung des Aufwandüberschusses in Bezug auf den Ertrag auswirken könne, und dass auf diese Weise das Budgetdefizit, das nicht mehr als 5% betragen darf (Art. 87 Abs. 3 GG), zu ihren Gunsten beeinflusst werde.

Der Staatsrat hatte es vorgezogen, mit seiner Antwort auf die Motion zuzuwarten, bis die Arbeiten zur Einführung des neuen, auf die Schweizer Gemeinden zugeschnittenen HRM2 weit genug fortgeschritten waren. In seiner Antwort vom 29. März 2011 auf die Motion wies der Staatsrat insbesondere auf die Diskussionen und Arbeiten der interkantonalen Koordinationsgruppe HRM2 hin (s. Pt 2.3).

Auf materieller Ebene anerkannte der Staatsrat in seiner Antwort die vom Motionär zur Sprache gebrachte Problematik. Je nach Art der Berücksichtigung der Ausgaben aufgrund einer Gemeindeübereinkunft könnte eine Gemeinde den Vorschriften von Artikel 87 Abs. 3 GG, welche eine Erhöhung des Steuerfusses vorschreiben falls der Höchstsatz erreicht ist, in der Tat entgehen. Der Staatsrat war jedoch der Ansicht, dass eine solche Ausgangslage nur sehr selten eintritt, und dass in diesem Fall das Amt für Gemeinden (GemA) die Gemeinde auf diese Abweichung bei der Berechnung des Aufwandüberschusses aufmerksam macht. Mit der Einführung des HRM2 auf Gemeindeebene würde die vom Motionär aufgezeigte Klippe umschifft, und in der Zwischenzeit würde das GemA die notwendigen Weisungen ausarbeiten.

Aus den erwähnten Gründen aber mit der Garantie für eine zufriedenstellende Lösung des aufgeworfenen Problems lud

der Staatsrat den Grossen Rat ein, die Motion abzuweisen. Die Motion wurde von ihrem Verfasser am 11. Mai 2011 zurückgezogen.

## 2.5. Arbeiten der Projektgruppe und des Lenkungsausschusses, die vom Staatsrat eingesetzt worden sind

### 2.5.1. Technische Projektgruppe HRM2

Mit Beschluss vom 1. Oktober 2013 hat der Staatsrat die technische Projektgruppe HRM2 (PG HRM2) eingesetzt, da er davon ausging, dass die Analyse der Empfehlungen der FDK und die Ausarbeitung eines Berichts mit den Ergebnissen und Vorschlägen für die Einführung des HRM2 für die Freiburger Gemeinden eine Grundlage bilden für die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden und die Anpassung des geltenden Gesetzes über die Gemeinden. Die PG HRM2 wurde somit eingesetzt mit dem Auftrag, den erwähnten Bericht vorzulegen, damit diese Arbeiten durchgeführt werden konnten. Auf dieser Grundlage sollte später ein Lenkungsausschuss eingesetzt werden, der die erwähnten Gesetzgebungsarbeiten leiten sollte.

Folgende Instanzen waren in der PG HRM2 vertreten: Der Freiburger Gemeindeverband, die Pilotgemeinde Murten, die Vereinigung der Gemeindeschreiber und -kassiere, die Vereinigung der Verwaltungsangestellten der Gemeinden des Sensebezirks, die Freiburgischen Treuhand-Kammern, die Finanzverwaltung und das Amt für Gemeinden, wobei letzteres auch den Vorsitz und das Sekretariat führte.

Die PG HRM2 hat sich somit in neun Sitzungen, von Mai 2013 bis April 2014, mit den im Handbuch HRM2 enthaltenen Empfehlungen auseinandergesetzt (Empfehlungen HRM2) sowie mit den vom SRS-CSPCP aktualisierten Empfehlungen. Die Ergebnisse dieser Arbeiten wurden im Synthesebericht vom 8. Mai 2014 festgehalten.

### 2.5.2. Lenkungsausschuss HRM2

Mit Beschluss vom 18. Mai 2015 hat der Staatsrat den Lenkungsausschuss eingesetzt, der damit beauftragt wurde, die Arbeiten zur Einführung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells der gemeinderechtlichen Körperschaften zu begleiten und ein Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden auszuarbeiten (LA HRM2).

Dem LA HRM2 gehörten Vertreterinnen und Vertreter der folgenden Instanzen an: der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, der Finanzdirektion, des Freiburger Gemeindeverbands, der Pilotgemeinde Murten, der Freiburgischen Treuhand-Kammern und des Amts für Gemeinden. Den Vorsitz des LA hatte die Direktorin der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, Staatsrätin Marie Garnier, inne, die sich durch den Generalsekretär

vertreten lassen konnte. Eine Delegation an das Amt für Gemeinden war ebenfalls möglich. Das Sekretariat wurde vom Amt für Gemeinden geführt.

Der LA HRM2 nahm seine Arbeit Anfang November 2015 auf. Er hatte den Auftrag, den Entwurf des erläuternden Berichts und den Vorentwurf des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden zu validieren, damit diese von der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) in die Vernehmlassung gegeben werden können, vorbehaltlich der Bewilligung durch den Staatsrat. Der LA hat seine Arbeiten am 23. Juni 2016 nach neun Sitzungen abgeschlossen.

## 2.6. Vernehmlassung

Der Gesetzesvorentwurf und der erläuternde Bericht dazu wurden vorschriftsgemäss einer Vernehmlassung unterzogen.

69 Antworten sind auf die Vernehmlassung eingegangen. 14 Antworten stammen aus der kantonalen Verwaltung und 36 von einzelnen Gemeinden. 3 Gemeindeverbände und die Agglomeration Freiburg haben ebenfalls auf die Vernehmlassung geantwortet. 8 Antworten stammen von kommunalen Dachverbänden, nämlich vom Freiburger Gemeindeverband (FGV), der Ammännerkonferenz der Hauptorte und grossen Gemeinden, der Konferenz der Freiburger Berggemeinden (KFBG), der Vereinigung der Gemeindesekretäre und -kassiere des Kantons Freiburg (ACSC) und vier ihrer Bezirkssektionen. Von den politischen Parteien haben 5 eine Antwort eingereicht. Von den Berufsverbänden hat einzig EXPERT-suisse an der Vernehmlassung teilgenommen.

Die Vorlage stiess auf ein sehr positives Echo. Keine der Vernehmlassungen enthält eine grundsätzliche Ablehnung oder eine fundamentale Kritik. Die am ehesten formulierten Einwände betreffen den Vergleich zwischen den Finanzordnungen des Staates und der Gemeinden, den Detaillierungsgrad und die Anforderungen, die der Vorentwurf definiert.

Die wichtigsten Punkte wurden in einem Fragebogen aufgeführt. Die Antworten auf diese Fragen können wie folgt zusammengefasst werden:

- > Frage 1, Grundbegriffe: die Mehrzahl der Vernehmlasser war mit den in Artikel 3 VE-GFHG vorgeschlagenen Definitionen einverstanden. Die Antworten zeigten jedoch, dass zusätzliche Anstrengungen vorzunehmen sind, um jeden dieser Begriffe zu erklären.
- > Frage 2, finanzielle Steuerung: das für das finanzielle Gleichgewicht vorgeschlagene System wurde von einer grossen Mehrheit befürwortet (mehr als 80% der Antworten darauf fielen positiv aus). Auch die Schuldenbegrenzung fand eine Mehrheit, aber die Unterstützung war etwas weniger deutlich. Für die Einzelheiten wird

- auf den Kommentar von Artikel 20 und 22 E-GFHHG verwiesen.
- > Frage 3, Finanzkompetenzen: das kommunale Finanzreglement stiess auf eine sehr breite Zustimmung. Es kann daran erinnert werden, dass ein Musterreglement erarbeitet und zur Verfügung stehen wird.
  - > Frage 4, Rechnungslegung, Bewertungsgrundsätze und buchhalterische Erfassung der Gemeindeübereinkünfte: eine sehr klare Mehrheit der Vernehmlasser äusserte sich positiv zu den Vorschlägen in den Artikeln 40 ff. des VE-GFHHG.
  - > Frage 5, Finanzkontrolle, insbesondere die Schaffung eines internen Kontrollsystems (IKS): das vorgeschlagene IKS fand im Grundsatz breite Unterstützung. Gewisse Befürchtungen wurden laut in Bezug auf die Anforderungen an kleine Gemeinden. Der Inhalt des IKS wird selbstverständlich je nach Grösse der Gemeinde und ihrer spezifischen Risiken variieren. Die entsprechenden Werkzeuge liegen vor und den Gemeinden werden Muster zur Verfügung gestellt.
  - > Frage 6, Anwendung des Gesetzes auf die gemeinderechtlichen Körperschaften: der Anwendungsbereich des Gesetzes wurde fast einhellig begrüsst. Die wenigen Änderungsvorschläge zu untergeordneten Punkten werden im Kommentar zu Artikel 2 E-GFHHG behandelt.
  - > Frage 7, Übergang zum neuen System, insbesondere die Neubewertung des Vermögens: zu den Artikeln 79 und 80 gingen zahlreiche Bemerkungen ein. Wenn man diese jedoch näher betrachtet, stellt sich heraus, dass sie teilweise auf ein irrtümliches Verständnis der verwendeten Begriffe zurückzuführen sind. Der Information und der Schulung wird daher besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Neubewertung des Finanzvermögens wurde von fast allen Antworten befürwortet. Auch die Neubewertung des Verwaltungsvermögens stiess auf breite Zustimmung; eine einzige Gemeinde hat sich dagegen ausgesprochen. Für das Weitere sei auf den Kommentar dieser Bestimmungen verwiesen.
  - > Frage 8, allgemeine Frage: die zu dieser Frage geäusserten Bemerkungen werden im Kommentar der betreffenden Artikel behandelt (s. Kommentar der einzelnen Artikel hienach).

Die Vernehmlassungsergebnisse wurden bei der Anpassung der Texte für die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs und der vorliegenden Botschaft nach Möglichkeit berücksichtigt.

### 3. Grundzüge des Entwurfs

#### 3.1. Aufbau des Gesetzesentwurfs über den Finanzhaushalt der Gemeinden (E-GFHHG)

Der E-GFHHG umfasst 86 Artikel, die in 12 Kapitel mit folgenden Überschriften gegliedert sind: (1) Allgemeine Bestimmungen, (2) Haushaltsführung, (3) Kreditrecht, (4) Rech-

nungslegung, (5) Finanzielle Führung auf Verwaltungsebene, (6) Externe Kontrolle der Buchhaltung und der Jahresrechnung, (7) Steuerressourcen, (8) Zuständigkeiten der Gemeindeorgane, (9) Oberaufsicht, (10) Rechtsmittel, (11) Umsetzungsbestimmungen, (12) Änderung bisherigen Rechts und Schlussbestimmungen.

Der E-GFHHG richtet sich teilweise nach dem Mustergesetz, das Teil der Fachempfehlung 20 HRM2 ist (Mustergesetz). Gewisse Bestimmungen des Mustergesetzes sind jedoch eher auf den kantonalen Finanzhaushalt ausgerichtet und können für die Gemeindeebene nicht unverändert übernommen werden. Ausserdem enthält das Mustergesetz gewisse Vorschriften, die sich eher für die Stufe der Verordnung eignen (heute übliche Bezeichnung für das Ausführungsreglement eines Gesetzes) und die aufgrund der technischen Details in den Zuständigkeitsbereich des Staatsrats fallen.

In Anbetracht dessen, dass mehrere Kantone für ihre Gemeinden HRM2 eingeführt haben, versteht es sich von selbst, dass der E-GFHHG für den einen oder anderen Punkt Gesetzgebungen anderer Kantone berücksichtigt, damit die freiburgischen Gemeinden von den anderswo gemachten Erfahrungen profitieren können.

Der Inhalt des E-GFHHG kann anhand der folgenden sechs Themen zusammengefasst werden: Finanzielle Steuerung, Kreditrecht und Finanzkompetenzen, Rechnungslegung und Bewertungsgrundsätze, Finanzkontrolle, Anwendbarkeit der Regeln auf die verschiedenen gemeinderechtlichen Körperschaften und Umstellung auf HRM2.

### 3.2. Wichtigste Themen

#### 3.2.1. Finanzielle Steuerung

Im weitesten Sinne sollen die vorgeschlagenen Bestimmungen den Verantwortlichen eine bessere finanzielle Steuerung ermöglichen. In einem engeren Sinne wird die finanzielle Steuerung mit speziellen Finanzinstrumenten verbessert. So werden die Vorschriften zum Gleichgewicht des Finanzhaushalts präzisiert und ergänzt (Art. 20 E-GFHHG). Auch zu den Rechnungsüberschüssen und zum Bilanzfehlbetrag gibt es neue Regeln (Art. 21 E-GFHHG). Diese Normen werden durch eine Schuldenbegrenzung sowie die Definition der Finanzkennzahlen vervollständigt (Art. 22 und 23 E-GFHHG).

Für das finanzielle Gleichgewicht schlägt der E-GFHHG wie das geltende Recht (Art. 87 Abs. 3 GG) vor, zuerst an die Gleichgewichtsregel zu erinnern. Als zweiter Grundsatz wird jener der Steuerfüsse und -sätze aufgeführt, die so festgelegt werden müssen, dass das Gleichgewicht des Finanzhaushalts gewährleistet ist (Art. 20 Abs. 2 und 65 E-GFHHG). Absatz 3 von Artikel 20 E-GFHHG sieht eine Abweichung vor, nämlich dass ein Aufwandüberschuss ausnahmsweise gestattet wird, sofern er durch das nicht zweckgebundene Eigenkapital

absorbiert werden kann (für die Definition der verschiedenen Komponenten des Eigenkapitals: s. Kommentar zu Artikel 14).

Die Schuldenbegrenzung ist Gegenstand von Artikel 22 E-GFHG. Dieser Grundsatz verlangt, dass die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit begrenzt wird. Der Staatsrat legt die Regeln zur Begrenzung mittels Finanzkennzahlen, die in Artikel 23 E-GFHG erwähnt sind, fest.

### 3.2.2. Kreditrecht und Finanzkompetenzen

Im 3. Kapitel des E-GFHG wird der Begriff *Kredit* definiert und die verschiedenen Arten von Krediten sowie die Regeln, die für sie gelten, werden ausgeführt (Art. 24–37 E-GFHG). Der im geltenden GG verwendete Ausdruck «Ausgabe, die nicht in einem einzelnen Rechnungsjahr gedeckt werden kann» wird somit durch den Verpflichtungskredit ersetzt, jedoch mit der Präzisierung, dass dieser nur neue Ausgaben betrifft, die den im Finanzreglement der Gemeinde festgelegten Betrag übersteigen.

Die Definition des Verpflichtungskredits enthält somit zwei neue Elemente: die Unterscheidung zwischen gebundenen Ausgaben und neuen Ausgaben (s. Kommentar zu Art. 3 hienach) und die Verabschiedung eines Finanzreglements der Gemeinde. In diesem Finanzreglement sind insbesondere die Finanzkompetenzen festgelegt, die bis anhin nur sehr am Rande geregelt waren.

Gemäss der Praxis in den Gemeinden anderer Kantone schlägt der E-GFHG somit vor, dass sich die Gemeinden ein allgemeinverbindliches Reglement über den Finanzhaushalt geben, in dem die Legislative die Zuständigkeitsschwelle festlegt, die für den Gemeinderat und für sie selbst gilt, d. h. um zu entscheiden, ab welchem Betrag zu einem Verpflichtungskredit das Referendum ergriffen werden kann (Art. 67 Abs. 1 und 2 sowie die Art. 68 und 69 E-GFHG).

Das bestehende Konzept des Finanzreferendums wurde übernommen (s. geltender Art. 52 GG). Es wurden nur die Änderungen vorgenommen, die die neuen Begriffe *neue Ausgabe* und *Finanzreglement der Gemeinde* nach sich ziehen. Der E-GFHG verzichtet somit darauf, auf Gemeindeebene zwingend ein obligatorisches Referendum vorzusehen. Er lässt jedoch den Gemeinden, die dies möchten, die Möglichkeit, ein obligatorisches Referendum im Finanzreglement einzuführen.

Ein nicht ausreichender Kredit bedarf schliesslich, je nach Fall, eines Zusatzkredits, wenn es sich um einen Verpflichtungskredit handelt, oder eines Nachtragskredits, wenn es sich um einen Budgetkredit handelt. Die Vorschriften zu den Zusatzkrediten und den Nachtragskrediten sind in den Artikeln 33 respektive 35 und 36 E-GFHG ausgeführt. Auch hier spielt die Festlegung der Finanzkompetenzen auf Gemeinde-

ebene eine Rolle betreffend die Verpflichtung, eine Kreditüberschreitung der Gemeindelegislative zu unterbreiten oder nicht (s. Art. 36 Abs. 3 E-GFHG).

### 3.2.3. Rechnungslegung und Bewertungsgrundsätze

Die Regeln für die Rechnungslegung und die Bewertungsgrundsätze stehen im Zentrum des HRM2. Der E-GFHG übernimmt somit einen wesentlichen Grundsatz des HRM2: *True and Fair View* (*den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild*). Dieser Grundsatz ist Gegenstand des vorgeschlagenen Artikels 39: Die Rechnungslegung vermittelt ein möglichst realitätsgetreues Bild des Vermögens, der Finanzlage und der Ergebnisse.

Nach diesem Grundsatz wird die Rechnungslegung von finanzpolitischen Entscheidungen getrennt. Es ist nicht schwer zu verstehen, dass die Regel des «True and Fair View» die Methoden der Rechnungslegung und der Bewertung der finanziellen Elemente stark beeinflussen und Auswirkungen auf andere Sektoren haben kann, z. B. die Rückstellungen.

Auch die Gliederung der Jahresrechnung erfährt Veränderungen. Die Jahresrechnung HRM2 setzt sich zusammen aus der Bilanz, der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung, der Geldflussrechnung und einem erweiterten Anhang. Diese Elemente sind Gegenstand von Artikel 13–18 E-GFHG.

Die Erfolgsrechnung – die der gegenwärtigen Laufenden Rechnung entspricht – weist nebst der neuen Terminologie eine Gliederung des Ergebnisses auf drei Stufen auf: das operative Ergebnis, das ausserordentliche Ergebnis und das Gesamtergebnis (s. Art. 15 E-GFHG).

Als Folge des Grundsatzes des *True and Fair View* legt das HRM2 stärkeres Gewicht auf die Bilanz (Art. 14 E-GFHG). Es ändert zum Teil deren Gliederung und Präsentation. Es sei insbesondere darauf hingewiesen, dass die wichtigen Begriffe *Finanzvermögen* und *Verwaltungsvermögen* in Artikel 3 E-GFHG definiert sind.

Um die Geldflüsse innerhalb des Rechnungsjahres aufzuzeigen, sieht das HRM2 eine Geldflussrechnung vor (s. Art. 17 E-GFHG). Diese Tabelle ist Bestandteil der Jahresrechnung und stellt den Cashflow des Gemeinwesens dar.

Das Eigenkapital wird nach HRM2 detaillierter dargestellt als im HRM1. So soll auch jedes Jahr ein *Eigenkapitalnachweis* erstellt werden, der die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals aufzeigt. Dieses Dokument ist Teil des Anhangs der Jahresrechnung (s. Art. 18 Abs. 1 Bst. c E-GFHG).

Im Bestreben um mehr Transparenz soll mit dem HRM2 schliesslich der Anhang wesentlich ausgebaut werden, nebst dem bereits erwähnten Eigenkapitalnachweis und zusätzlich zum Anhang, wie er gegenwärtig vom Kontenrahmen festge-

legt wird. Artikel 18 E-GFHG übernimmt das Konzept des Anhangs HRM2 und legt seinen Zweck und Inhalt fest.

### 3.2.4. Finanzkontrolle

Der Finanzhaushalt wird in erster Linie gemeindeintern kontrolliert. Die interne Kontrolle wird insbesondere durch explizite Bestimmungen diesbezüglich verstärkt (Art. 55 und 56 E-GFHG), die die interne Kontrolle definieren und dem Gemeinderat die Verantwortung für ihre Einführung, ihren Einsatz, ihre Dokumentation und Überwachung übertragen. Der E-GFHG verzichtet hingegen darauf, ein zwingendes *Controlling* für alle Gemeinden einzuführen, wobei es ihnen natürlich frei steht, ein solches nach ihren Wünschen vorzusehen.

Was die Finanzkontrolle betrifft, so wurde 2007 für die gemeinderechtlichen Körperschaften die Pflicht eingeführt, eine externe Revisionsstelle einzusetzen. Dieses Konzept wird ohne materielle Änderungen beibehalten. In den Artikeln 57-63 E-GFHG werden somit die entsprechenden Bestimmungen des GG übernommen.

Die Finanzaufsicht gehört nicht zur Finanzkontrolle als solche, aber sie legt innerhalb der gesetzlichen Schranken, deren Rahmen fest, namentlich indem sie Weisungen erlässt, deren bekanntestes Beispiel der Kontenrahmen ist; der neue Kontenrahmen basiert auf dem HRM2 gemäss den Empfehlungen des SRS-CSPCP und der KKAG. Die Finanzaufsicht ihrerseits ist Gegenstand von Kapitel 9 E-GFHG (Art. 75 und 76).

### 3.2.5. Anwendbarkeit der Regeln auf die verschiedenen gemeinderechtlichen Körperschaften

HRM2 richtet sich a priori an alle Gemeinwesen der Schweiz, unabhängig von ihrer Stufe, d. h. den Bund, die Kantone und die Gemeinden, damit eine Harmonisierung und ein möglichst breiter Gesamtüberblick über den öffentlichen Sektor als Ganzes erreicht wird.

Gegenwärtig sind die für die freiburgischen Gemeinden geltenden Vorschriften zum Finanzhaushalt mit einigen Anpassungen auch für die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften gültig, nämlich die Gemeindeverbände, die Agglomerationen, die Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit sowie die Bürgergemeinden.

Dieser Grundsatz wird im E-GFHG beibehalten. Darum geht es in Artikel 2, der den Geltungsbereich des Gesetzes festlegt und besagt, dass die für die Gemeinden gültigen Vorschriften auch für die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften gelten, sofern im GFHG oder der Vollzugsverordnung des Staatsrats (GFHV) keine Abweichung vorgesehen ist.

Was die Bürgergemeinden betrifft, so besagt das geltende GG durch den Verweis in Artikel 106 Abs. 2 auf die Artikel 87-97<sup>bis</sup>, dass die Vorschriften für die Gemeinden bezüglich Budget und Jahresrechnung anwendbar sind. Hingegen unterstehen die Bürgergemeinden gegenwärtig nicht den Aufsichtsbehörden, was im System der gemeinderechtlichen Körperschaften inkohärent erscheint. Der E-GFHG schlägt vor, diese Lücke zu schliessen (s. Art. 75 E-GFHG sowie die für das revidierte GG [nGG] vorgeschlagenen Art. 106 Abs. 2 und 143, die in Art. 81 E-GFHG enthalten sind). Da derzeit noch kein Verzeichnis der Bürgergemeinden besteht, sieht Artikel 78 Abs. 2 E-GFHG vor, dass die verschiedenen Behörden für die Erstellung dieses Verzeichnisses zusammenarbeiten.

### 3.2.6. Umstellung auf HRM2

HRM2 zieht gewisse Operationen nach sich, die namentlich eine erste Bewertung des Vermögens nach den neuen Vorschriften betreffen. Die Artikel 78-80 E-GFHG sind diesen Fragen gewidmet.

Bei der Umstellung auf HRM2 müssen die Aktiven des Finanzvermögens (insbesondere die Grundstücke, die Bauten und die immateriellen Finanzanlagen) inventarisiert und neu bewertet werden. Insofern als die Einstufung gewisser Güter des Finanzvermögens oder des Verwaltungsvermögens nicht den Definitionen der neuen Gesetzgebung entsprechen wird, müssen die betroffenen Güter zuerst in die richtige Kategorie übertragen werden, bevor ihre Neubewertung vorgenommen wird.

Eine Wertberichtigung (Restatement) dieser Aktiven zieht einen Anstieg der Eigenmittel nach sich (Neubewertungsreserve), umgekehrt bewirkt ein Wertverlust ein Rückgang dieser Mittel.

Die Regeln für die Neubewertungsreserve des Finanzvermögens müssen ebenfalls vom Gesetzgeber festgelegt werden. Artikel 79 Abs. 3 E-GFHG schlägt diesbezüglich vor, die Lösung des SRS-CSPCP zu übernehmen. Diese Reserve wird bei der Eingangsbilanz anlässlich der Einführung des HRM2 gebildet und dient ausschliesslich dazu, allfällige Neubewertungen von Positionen des Finanzvermögens zu kompensieren. In der Abschlussbilanz desselben Rechnungsjahres wird der Restbetrag aufgelöst und in das nicht zweckgebundene Eigenkapital integriert.

Was das Verwaltungsvermögen betrifft, müssen die Körperschaften ebenfalls ein Restatement vornehmen, um den True and Fair View-Ansatz zu befolgen (Art. 80 E-GFHG). Eine Neubewertung des Verwaltungsvermögens führt wie beim Finanzvermögen zu einer Korrektur bei den Aktiven der Bilanz, mit einer Aufwertungsreserve zum Ausgleich.

Eine allfällige Aufwertung des Verwaltungsvermögens führt zu Mehraufwand bei den Abschreibungen, der ganz oder

teilweise kompensiert wird durch Entnahmen bei der Aufwertungsreserve, die beim Übergang zum HRM2 gebildet wird. Die Aufwertungsreserve wird mittelfristig aufgelöst werden (s. Art. 80 Abs. 3 und 4 E-GFHG). Im umgekehrten Fall wird die negative Neubewertungsdifferenz direkt als Verminderung des Eigenkapitals verbucht. Es sei darauf hingewiesen, dass die Aufwertungsreserve in Zusammenhang mit dem Verwaltungsvermögen vor ihrer Auflösung zum zweckgebundenen Eigenkapital gehört.

Die Rückstellungen und die Rechnungsabgrenzungsposten werden ihrerseits vervollständigt und neu bewertet. Bei der ersten Bilanzierung müssen die allfälligen nicht gerechtfertigten Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten in die Eigenmittel übertragen werden (Anstieg des Vermögens). Im Falle ungenügender Werte verringert die Differenz das Eigenkapital entsprechend.

Die gesamten Neubewertungsoperationen erfolgen durch Buchungen innerhalb der Bilanz und sollten für die Erfolgsrechnung grundsätzlich neutral sein.

Wie unter Punkt 2.6 erwähnt, hat die Neubewertung des Vermögens zahlreiche Fragen und Bemerkungen ausgelöst; der Kommentar der Artikel 79 und 80 E-GFHG behandelt diese näher.

#### 4. Wichtige Fristen der vorgesehenen Zeitplanung

Die Zeitplanung des Gesetzesentwurfs wurde entsprechend dem Fortschritt der Arbeiten Anpassungen unterzogen. Mehrere Vernehmlasser haben darauf hingewiesen, dass der vorgesehene Zeitplan die Einführung auf den 1. Januar 2020 nicht gewährleiste. Aus diesem Grund wurde der Zeitplan im Vergleich zu der Vernehmlassungsvorlage gestrafft, damit wenn immer möglich ein Inkrafttreten nach Ende der laufenden Legislaturperiode vermieden werden kann. Die wesentlichen Meilensteine sind nun wie folgt vorgesehen:

Lesungen des Gesetzesentwurfs durch den Grossen Rat und Annahme des Gesetzes, nach der Prüfung des Entwurfs durch die parlamentarische Kommission	Herbst 2017
Referendumsprozess zum Gesetz und Umsetzungsarbeiten (Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden, ergänzende Weisungen, Muster-Finanzreglement, Schulungsunterlagen)	2018
Informations- und Schulungsveranstaltungen für das Gemeindepersonal und die Gemeindebehörden	Ende 2018 – Anfang 2019
Verabschiedung des Finanzreglements der Gemeinden durch die Legislativen der gemeinderechtlichen Körperschaften und Neubewertung des Vermögens	Erstes Halbjahr 2019
Erste nach dem neuen Recht ausgearbeitete Budgets: diejenigen des Rechnungsjahrs 2020	Zweites Halbjahr 2019

## 5. Kommentar der einzelnen Artikel

### Art. 1 Allgemeine Bestimmungen – Zweck und Ziele

Das erste Kapitel des E-GFHG enthält drei Artikel, in denen es um den Zweck, den Geltungsbereich sowie die wichtigsten Fachbegriffe geht.

Der Zweck des Gesetzes besteht darin, den gemeinderechtlichen Körperschaften, (die in Artikel 2 aufgezählt sind) die für ihre Haushaltsführung notwendigen Vorschriften und Werkzeuge zu geben.

Das erklärte Ziel ist das im HRM2-Konzept formulierte, nämlich sowohl auf der Ebene der Beschlussfassung als auch der Haushaltsführung die Grundsätze des wirtschaftlichen und wirksamen Einsatzes der öffentlichen Mittel zu gewährleisten und gleichzeitig das finanzielle Gleichgewicht sicherzustellen.

### Art. 2 Geltungsbereich

Im Geltungsbereich wird festgelegt, für welche Einheiten das Gesetz gilt. Im Kanton Freiburg gibt es auf kommunaler oder überkommunaler Ebene die folgenden öffentlich-rechtlichen Körperschaften: Gemeinden, Gemeindeverbände, Agglomerationen (von denen bislang nur eine einzige konstituiert ist), Gemeindeanstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und Bürgergemeinden. Diese Einheiten werden als *gemeinderechtliche Körperschaften* bezeichnet.

Nach dem vorgeschlagenen Konzept wird das gegenwärtige System beibehalten, d.h. wenn das Gesetz nichts anders vorsieht, gelten die Vorschriften über den Finanzhaushalt für alle gemeinderechtlichen Körperschaften. Die Abweichungen können sich sowohl auf der Ebene des GFHG als auch der GFHV befinden und hängen von den Eigenheiten der verschiedenen Körperschaften ab. Insbesondere gelten die Vorschriften zu den Steuerfüssen nicht für Einheiten, die keine Steuern erheben.

Zudem wird auf die Erläuterungen unter Punkt 3.2.5 verwiesen.

Was die Ergebnisse der Vernehmlassung anbelangt, war der Anwendungsbereich des Gesetzes unbestritten. Eine Vernehmlassungsantwort verlangte sogar die Ausdehnung auf Trägerschaften, die von den Gemeinwesen subventioniert werden. Eine solche Ausdehnung würde aber Gefahr laufen, mit dem Bundesrecht in Konflikt zu geraten; Vereine und Stiftungen unterstehen ja dem Bundeszivilrecht. Das hingegen berechtigte Anliegen, die Beziehungen dieser Einheiten besser zu erfassen, wird vom erweiterten Anhang abgedeckt; dieser enthält insbesondere den Beteiligungs- und den Gewährleistungsspiegel (Art. 18 Abs. 1 Bst. e E-GFHG).

### Art. 3 Begriffe

In dieser Bestimmung werden die wichtigsten Fachbegriffe definiert, die bis heute wenig gebräuchlich waren auf der Ebene der gemeinderechtlichen Körperschaften.

Was die Unterscheidung zwischen dem Finanzvermögen und dem Verwaltungsvermögen betrifft, so sei darauf hingewiesen, dass der Begriff «Finanzvermögen» ziemlich restriktiv ist. Sobald eine öffentliche Politik verfolgt wird, ist die Sache Teil des Verwaltungsvermögens. Dies gilt sowohl für Sachgüter (Liegenschaften) als auch für Beteiligungen in Form von Aktien oder anderem. So gehören zum Beispiel Miethäuser, die der Wohnraumförderung dienen, zum Verwaltungsvermögen und nicht zum Finanzvermögen, auch wenn diese Aufgabe nicht vom Staat vorgeschrieben ist. Ein Gasthaus in der Gemeinde, das in ihrem Besitz ist, damit die Bevölkerung einen Treffpunkt im Ort hat, ist ebenfalls Teil des Verwaltungsvermögens.

Die Begriffe «Ausgabe» und «Einnahme», die hier definiert sind, sind allgemeiner als die spezifischen Begriffe, die in der Darstellung der Investitionsrechnung verwendet werden. Die Ausgabe muss zum Beispiel mit dem Begriff «Anlage» in Verbindung gebracht werden, mit der ein anderer Zweck verfolgt wird:

- > Ausgaben sind geld- und buchmässige Vorfälle, die der Erfolgs- oder Investitionsrechnung belastet werden. Sie dienen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (letzterer Begriff wird am Schluss des Kommentars von Art. 3 näher erläutert).
- > Anlagen hingegen sind Vorfälle, die nur das Finanzvermögen betreffen (z. B. der Kauf von börsenkotierten Aktien, die einzig die Rendite zum Zweck haben).

In der GFHV werden gewisse Vorfälle präzisiert werden, die Ausgaben gleichgestellt sind, um die Kompetenz zu bestimmen. Zum Beispiel müssen aus der Sicht des zuständigen Organs für Kreditentscheide wie Ausgaben behandelt werden:

- > Gewährung von Darlehen;
- > Bürgschaftsverpflichtungen und andere Sicherheitsleistungen;
- > Beteiligung an juristischen Personen des Privatrechts mit Ausnahme von Anlagen des Finanzvermögens;
- > Rechtsgeschäfte über Eigentum und beschränkte dingliche Rechte an Grundstücken;
- > Anlagen in Immobilien;
- > die Entwidmung von Verwaltungsvermögen;
- > der ausnahmsweise Verzicht auf Einnahmen.

Gewisse dieser Vorfälle betreffen formell das Finanzvermögen, aber aufgrund ihrer Bedeutung ist es gerechtfertigt, sie hinsichtlich der Zuständigkeiten den Ausgaben im engeren Sinne gleichzustellen. Das Kreditrecht gilt somit für diese

Vorfälle in gleicher Weise (z. B. Totalrenovation einer Liegenschaft der Gemeinde, die an Private nach den Regeln des Marktes vermietet ist).

Die neue Ausgabe definiert sich gemäss der Definition des Bundesgerichts (BGer) durch Gegenüberstellung zur gebundenen Ausgabe. Nach der Rechtsprechung des BGer ist eine Ausgabe gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgegeben ist, zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist oder wenn eingeräumt werden muss, dass das Volk durch seine vorgängige Zustimmung zur gesetzlichen Grundlage, auch die Ausgabe gutgeheissen hat, die sich daraus ergibt, ob es nun darum geht, einen voraussichtlichen Bedarf zu decken oder ob die Wahl der Mittel für die Umsetzung gleichgültig ist. Eine Ausgabe ist hingegen neu, wenn sie nicht zum angestammten Tätigkeitsgebiet der Verwaltung gehört oder wenn sie sich aus einem Rechtsakt ergibt, der der Behörde einen relativ grossen Handlungsspielraum lässt, was den Umfang dieser Ausgabe, den Zeitpunkt oder andere Modalitäten betrifft (BGE vom 12. Juni 2000, I.P. 722/2000 mit weiteren Verweisen).

Der Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben kommt grosse Bedeutung zu bezüglich Krediten und Finanzkompetenzen, einschliesslich der Frage, ob ein Kredit dem Referendum unterstellt ist oder nicht.

Die Begriffe der *neuen* und der *gebundenen Ausgabe* haben in der Vernehmlassung Fragen aufgeworfen. Es wird daher zunächst festgehalten, dass diese beiden Begriffe komplexer sind: jede nicht gebundene Ausgabe ist eine neue Ausgabe. Sobald ein gewisser Spielraum besteht, sei es betreffend den Betrag oder die Modalitäten (wann? wo? wie?), handelt es sich um eine neue Ausgabe. Nur wenn überhaupt kein Spielraum besteht, weder in Bezug auf den Betrag noch in Bezug auf die Modalitäten, liegt eine gebundene Ausgabe vor.

Der Ausdruck *neue Ausgabe* ist übrigens in den kantonalen Gesetzgebungen über die Finanzhaushalte ein gängiger Begriff, und zwar unabhängig vom Umstand, ob HRM2 bereits eingeführt wurde. Es geht vorliegend darum, die Grundbegriffe zu harmonisieren und die Terminologie anzupassen, was bei der Schaffung des freiburgischen Gemeindegesetzes im Jahr 1980 nicht erfolgte. In einigen Jahren wird die Praxis bestimmt belegen, dass diese Begriffe klar sind und nicht zu Missverständnissen Anlass geben. Diese Erwiderung gilt auch für die weiteren aufgezählten Begriffe, insbesondere für die Unterscheidung zwischen *Ausgabe* und *Anlage*.

Die Vernehmlassung hat deutlich gemacht, dass der Ausdruck *öffentliche Aufgabe*, der für die Unterscheidung zwischen Ausgaben und Anlagen zentral ist, näherer Erläuterung bedarf. Für die Definition der *öffentlichen Aufgabe* ist der verfolgte Zweck oder das öffentliche Interesse entschei-

dend. Die in den Vernehmlassungsantworten zitierten Beispiele betrafen insbesondere Beiträge an Vereine. Die Unterstützung dieser Vereine ist eine öffentliche Aufgabe, weil die Gemeinde ein öffentliches Interesse darin sieht, die lokalen Vereine zu unterstützen. Die öffentliche Aufgabe kann also vorgegeben oder selbst gewählt sein; dies spielt für die Qualifizierung der Finanztransaktion als Ausgabe keine Rolle.

#### Art. 4 Haushaltsführung – Grundsätze

Artikel 4 ist der erste Artikel des 2. Kapitels, in dem es um die Haushaltsführung geht. Sowohl Artikel 4 als auch der Aufbau von Kapitel 2 orientieren sich stark an den entsprechenden Elementen im Mustergesetz, das in der Fachempfehlung 20 HRM2 enthalten ist.

Die in Artikel 4 aufgelisteten Grundsätze der Haushaltsführung sind allgemein anerkannt und erfordern nur geringe Präzisierungen.

Der Grundsatz der Dringlichkeit hat in der Vernehmlassung zu einer Frage Anlass gegeben. Dazu ist zu sagen, dass dieser Grundsatz aus den HRM-Kriterien stammt (s. Art. 9 Bst. d des Mustergesetzes). Er bedeutet aber nicht, dass die Prioritätensetzung des Finanzplans ausgehebelt würde. Aber bei gleicher Priorität hat die dringlichere Ausgabe Vorrang.

Das Verursacherprinzip und der Grundsatz der Vorteilsabgeltung wurden aufgrund der in der Vernehmlassung aufgeworfenen Fragen überprüft. Diese beiden Grundsätze betreffen in Wirklichkeit die Spezialgesetzgebung (Trinkwasser, Abwasser, Abfall). Die Spezialgesetzgebung führt die entsprechenden Spezialfinanzierungen ein und konkretisiert diese Grundsätze. Aus diesen Gründen wurden die Bst. f und g in der Fassung des Vorentwurfs gestrichen und Artikel 4 mit einem Absatz 2 ergänzt, der die Spezialgesetzgebung vorbehält.

Das unter Bst. f vorgesehene Prinzip des Verbots der Zweckbindung von Steuern beruht auf der Tatsache, dass Steuern voraussetzungslos geschuldete staatliche Abgaben sind und dazu dienen, die Ausgaben des Gemeinwesens zu decken. Die Zweckbindung von Einnahmen aus einer gegebenen Steuer widerspricht den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung, da sie zu Ausgabenautomatismen führen oder umgekehrt die Wahrnehmung einer Aufgabe gefährden kann, wenn Einnahmen fehlen. Zweckbindungen von Steuern können somit dem Prinzip der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit widersprechen (s. Bst. c und e).

HRM2 unterscheidet vier Kategorien von Grundsätzen. Nebst den Grundsätzen der Haushaltsführung sind die Grundsätze der Budgeterstellung (Art. 10 E-GFHG), die Grundsätze der Rechnungslegung (Art. 40 E-GFHG) und die Grundsätze der Buchführung (Art. 50 E-GFHG) definiert.

Für die letzten drei Kategorien sei auf die Kommentare zu den entsprechenden Artikeln verwiesen.

#### Art. 5 Finanzplan – Zweck

Die Artikel 5 und 6 sind dem Finanzplan gewidmet. Seit 2007 ist dieses Instrument für die Gemeinden obligatorisch. Artikel 5 beschreibt den Zweck des Finanzplans, der zeigt, dass es sich um ein unerlässliches Instrument für jedes Gemeinwesen handelt, da es einen mittelfristigen Planungshorizont ermöglicht, der über jenen des Budgets hinausgeht. Aufgrund seines Zeithorizonts über mehrere Jahre dient der Finanzplan als Frühwarn- und Führungsinstrument. Der Nutzen des Finanzplans entfaltet sich jedoch nur dann vollständig, wenn dieser regelmässig nachgeführt wird, was schon heute im Gesetz festgeschrieben ist (Art. 86d Abs. 1 GG; Art. 6 Abs. 1 E-GFHG) wie auch in der Kantonsverfassung (Art. 132 Abs. 2 KV).

Es sei darauf hingewiesen, dass die Finanzplanung auch die Planung der Leistungen einschliesst, was nun explizit gesagt wird. Die Planung der Leistungen und die Planung der Finanzen müssen sowohl auf materieller als auch auf zeitlicher Ebene koordiniert werden. Einerseits muss der Finanzplan die Prioritäten berücksichtigen, die im Rahmen der Aufgabenplanung festgelegt worden sind, andererseits schränken die Perspektiven der finanziellen Entwicklung den Handlungsspielraum ein. Die Aufgabenplanung und die Finanzplanung müssen in einem schrittweisen Prozess aufeinander abgestimmt werden, so dass sie den Anforderungen des Budgetprozesses gerecht werden.

#### Art. 6 Zuständigkeiten und Verfahren

Artikel 6 übernimmt materiell die geltenden Regeln (s. Art. 10 Abs. 1 Bst. r, 86d, 97 Abs. 1 Bst. a<sup>bis</sup> GG), abgesehen von der Tatsache, dass die Finanzkommission keine Stellungnahme mehr abgibt zum Finanzplan, bevor er an die Legislative überwiesen wird. Beibehalten wurde hingegen die Stellungnahme der Finanzkommission, die vorgängig zum Beschluss des Finanzplans durch den Gemeinderat erfolgt, was neu ausdrücklich in Artikel 6 Abs. 2 E-GFHG gesagt wird. Diese Ergänzung trägt einem in der Vernehmlassung geäusserten Wunsch Rechnung.

Was die Anzahl der *zurückliegenden* Jahre betrifft, die berücksichtigt werden müssen, wird es in der GFHV ausreichen, drei Rechnungsjahre vorzuschreiben statt der derzeit verlangten fünf (s. Art. 6 Abs. 4 E-GFHG).

#### Art. 7 Budget – Zweck

In den Artikeln 7-11 geht es um das Budget. Für das Budget gilt das Jährlichkeitsprinzip. Es ist auch für seinen Zweck

kennzeichnend (s. Art. 10 E-GFHG für alle Grundsätze zur Budgeterstellung).

Im Gegensatz zum Finanzplan ist das Budget bindend, denn es enthält Budgetkredite, die die Organe ermächtigen, Verpflichtungen einzugehen (zu den Budgetkrediten siehe Art. 34 ff. E-GFHG).

### **Art. 8 Zuständigkeiten und Verfahren**

Artikel 8 übernimmt materiell die bestehenden Regeln (s. Art. 10 Abs. 1 Bst. b, 87-88 GG; Art. 45 und 47 ARGG).

Die Frist vom 31. Dezember für die formelle Genehmigung des Budgets gilt auch für alle gemeinderechtlichen Körperschaften. Sie wird jedoch durch die Frist vom 15. Oktober (Abs. 3) ergänzt, bis zu der die Gemeindeverbände und Agglomerationen das Budget den Mitgliedgemeinden weiterleiten müssen, damit diese von ihrer Beteiligung Kenntnis nehmen und sie in ihr eigenes Budget integrieren können. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass das Budget zu diesem Zeitpunkt nicht unbedingt von der Legislativversammlung genehmigt werden muss, jedoch mindestens vom Vorstand.

Das Verfahren und die Vorschriften im Falle einer Ablehnung des Budgets werden im VE-GFHV ausgeführt werden.

### **Art. 9 Gliederung**

Die Regel, gemäss der das Budget nach der funktionalen Gliederung und der Sachgruppengliederung strukturiert wird, ist nicht neu. Eine Neuerung ergibt sich jedoch aus der Gliederung der Erfolgsrechnung in drei Ebenen (s. Art. 15 E-GFHG und Punkt 3.2.3).

Der neue Kontenrahmen trägt dieser Gliederung Rechnung. Der Kontenrahmen wird in der Empfehlung 03 HRM2 behandelt. Es gibt folgende Unterschiede zum HRM1: Die Sachgruppengliederung aller Rechnungsteile (Bilanz, Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung) hat wesentlich geändert, einige Sachgruppen wurden beibehalten, jedoch mit geänderten Kontonummern versehen. Der Kontenrahmen ist zwischen allen Gemeinwesen der Schweiz weitgehend harmonisiert. Zwecks Abdeckung zusätzlicher Bedürfnisse, insbesondere solcher finanzstatistischer Art, ist die Nummerierung der funktionalen Gliederung des Kontenplans neu 4-stellig.

### **Art. 10 Grundsätze der Budgeterstellung**

Die Grundsätze der Budgeterstellung werden neu in Artikel 10 E-GFHG ausdrücklich aufgelistet. Sie sind allgemein anerkannt und erfordern keine besonderen Präzisierungen. Sie haben mehrere Bezüge zu den Grundsätzen der Rechnungslegung (Art. 40 E-GFHG).

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass der Grundsatz der Vergleichbarkeit bedeutet, dass die Jahresrechnungen der verschiedenen Körperschaften sowohl untereinander als auch auf Dauer, d. h. von einem Jahr zum nächsten, vergleichbar sein müssen. Dieser Grundsatz setzt somit eine Harmonisierung der Kontenrahmen der verschiedenen Körperschaften und Genauigkeit jedes Akteurs bei der Anwendung voraus.

### **Art. 11 Inhalt**

Das Budget enthält die Aufwände der Erfolgsrechnung und die Ausgaben der Investitionsrechnung, die im folgenden Jahr getätigt werden können, sowie die geschätzten Erträge der Erfolgsrechnung und Einnahmen der Investitionsrechnung des folgenden Jahres (Abs. 1).

Absatz 2 präzisiert im Übrigen, dass der Gemeinderat dafür zuständig ist, die Legislative über die Finanzierung und die Verwendung der laufenden Verpflichtungskredite zu informieren (Information im Anhang enthalten, vgl. Art. 18 Abs. 1 Bst. g). Dies bedeutet, dass eine Liquiditätsplanung für das Folgejahr, die auf der bisherigen Erfahrung beruht, auch einen informativen Nutzen für das Legislativorgan haben kann, je nach Umfang der Transaktionen, wobei sie jedoch nicht als obligatorisch erklärt wird.

Der Gemeinderat muss das Budget in einer Botschaft gegenüber der Legislative begründen (Abs. 3). Diese Botschaft muss allgemeine Überlegungen und detaillierte Erläuterungen zu den Budgetposten enthalten, die gegenüber dem Budget des Vorjahres starke Schwankungen aufweisen. Gemäss dem Grundsatz der Wesentlichkeit (vgl. den Kommentar zu Art. 40) versteht es sich von selbst, dass unwesentliche Abweichungen keiner detaillierten Erklärung bedürfen.

### **Art. 12 Jahresrechnung – Zuständigkeit und Verfahren**

Artikel 12 entspricht materiell den geltenden Regeln. Das einzige neue Element betrifft die allfällige Verweigerung einer Genehmigung der Jahresrechnung. Das geltende Recht sieht keine Regeln zu diesem Thema vor. Falls die Legislative die Jahresrechnung nicht genehmigt, wird sie der Exekutive zwecks Korrektur nochmals unterbreitet. Dies setzt voraus, dass Beanstandungen bei der Diskussion in der Gemeindeversammlung oder im Generalrat vorgebracht wurden. In keinem Fall kann die Genehmigung der Jahresrechnung aufgrund allgemeiner politischer Gründe oder aus Gründen ausserhalb der Jahresrechnung verweigert werden.

In der Praxis dürften Situationen, die eine Verweigerung der Genehmigung der Jahresrechnung rechtfertigen, sehr selten sein, da es sich um Mängel handeln würde, die sowohl dem Gemeinderat als auch der Revisionsstelle entgangen wären. Wird die Genehmigung aus triftigen Gründen verweigert, wird die Jahresrechnung vom Gemeinderat berichtigt und

durchläuft ein zusätzliches Prüfungsverfahren und ein neues Genehmigungsverfahren. Ist die Verweigerung hingegen nicht gerechtfertigt, können die Aufsichtsbehörden herangezogen werden, um einzugreifen, falls die Genehmigung weiterhin verweigert wird.

### Art. 13 Inhalt

Dieser Artikel enthält die fünf Bestandteile, aus denen sich die Jahresrechnung zusammensetzt: die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung und der Anhang. Nur die Geldflussrechnung und bestimmte Abschnitte des Anhangs, insbesondere der Eigenkapitalnachweis, sind formell neu. Die für die übrigen Bestandteile geltenden Regeln sind gemäss HRM2 jedoch teilweise unterschiedlich und der Anhang wird erheblich erweitert (s. Punkt 3.2.3). Die verschiedenen Bestandteile werden in der Fachempfehlung 01 HRM2 behandelt und sind Gegenstand der Artikel 14–18 E-GFHG (s. folgende Kommentare).

In Bezug auf die zu berücksichtigenden Aufwände präzisiert HRM2 die aktive und passive Rechnungsabgrenzung (ehemals als transitorische Aktiven und Passiven bezeichnet). Dieses Thema ist Gegenstand der Fachempfehlung 05 HRM2. Je nach Art können die Rechnungsabgrenzungen entweder die Erfolgsrechnung oder die Investitionsrechnung betreffen. Zu bestimmten, genau festgelegten Bedingungen könnte darauf verzichtet werden, vor allem wenn eine von jeder Körperschaft festzulegende Wesentlichkeitsschwelle nicht erreicht wird.

Ein wichtiger Anwendungsfall der Rechnungsabgrenzungen liegt im Bereich der Steuern. Dieses spezielle Thema ist Gegenstand der Fachempfehlung 07 HRM2. Das Soll-Prinzip, das derzeit gilt und das bedeutet, dass die Steuerdebitoren aufgrund der Fälligkeit verbucht werden, wird durch das Steuerabgrenzungs-Prinzip ersetzt. Die Steuerabgrenzung bedeutet, dass die Steuern im Rechnungsjahr verbucht werden sollen, für das sie geschuldet sind. Dies hat beispielsweise zur Folge, dass die Steuern, für die die Gemeinde noch keine Veranlagung erhalten hat, geschätzt werden müssen. Auch die veranschlagten Beträge müssen nach dem konkreten Budgetjahr geschätzt werden (z. B. eine besonders hohe Veranlagung aufgrund eines Lottogewinns). Die Berichtigung erfolgt anhand von aktiven oder passiven Rechnungsabgrenzungen.

### Art. 14 Bilanz

Der Bilanz wird im HRM2 mehr Bedeutung zugemessen. Die Hauptkategorien der Bilanz, die Aktiven und die Passiven, das Finanzvermögen und das Verwaltungsvermögen, das Fremdkapital und das Eigenkapital, wurden bereits im HRM1 verwendet, ihr Inhalt hat jedoch teilweise geändert.

So finden sich namentlich die Grundbegriffe Finanz- und Verwaltungsvermögen heute nicht auf Ebene des Gesetzes, während die Zuteilung eines Guts zur einen oder zur anderen Kategorie Folgen in Bezug auf die Bewertungs- und Abschreibungsregeln hat (s. Art. 41–45 E-GFHG).

Das Finanzvermögen enthält die Vermögenswerte, die veräussert werden können, ohne eine Aufgabe der Körperschaft zu gefährden, wobei die Aufgabe obligatorisch oder frei gewählt sein kann. Die verfügbaren Mittel, die Wertpapiere sowie die Baulandreserven gehören zum Finanzvermögen. Das Bauland darf nicht zu einem bestimmten Zweck der Körperschaft erworben oder bestimmt sein (z. B. für die Vergrößerung einer Schule), um zum Finanzvermögen zu gehören.

Das Verwaltungsvermögen besteht seinerseits aus Aktiven, die direkt der Umsetzung öffentlicher Aufgaben dienen, die der Körperschaft auferlegt oder von ihr frei gewählt werden können. Es ist daher gekennzeichnet durch eine nachhaltige Nutzung im Dienst eines öffentlichen Zwecks und seine Nutzungsdauer erstreckt sich über mehrere Rechnungsjahre. Ein nützliches Kriterium zur Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen ist die Frage, ob das fragliche Gut veräussert werden könnte, ohne die Umsetzung seines Zwecks zu beeinträchtigen. Die Verwaltungsgebäude, Strassen und Schulgebäude, aber auch Sportanlagen wie ein Schwimmbad sind Teil des Verwaltungsvermögens.

Ein Bestandteil der Bilanz, das Eigenkapital, bedarf eines besonderen Kommentars, da dieser Begriff im HRM2 weiter definiert ist: Das Eigenkapital umfasst nämlich die meisten Spezialfinanzierungen (s. Art. 38 E-GFHG) und die Aufwertungsreserven des Vermögens (s. Art. 79 und 80 E-GFHG) sowie den Bilanzüberschuss – bis anhin als Eigenkapital bezeichnet – der sich aus den kumulierten Überschüssen der Erfolgsrechnung zusammensetzt.

Es kann somit festgestellt werden, dass der Begriff *Eigenkapital*, wie er im HRM2 definiert ist, im Vergleich zum HRM1 stark erweitert ist. Aus diesem Grund soll präzisiert werden, auf welches Element des Eigenkapitals Bezug genommen wird (s. Art. 20 Abs. 3 und 65 Abs. 1 E-GFHG, in denen spezifisch der Begriff *nicht zweckgebundenes Eigenkapital* verwendet wird, d. h. das Eigenkapital ohne die Spezialfinanzierungen und ohne die Aufwertungsreserve des Verwaltungsvermögens).

Die Elemente des Eigenkapitals sind im Übrigen Gegenstand eines spezifischen Dokuments des Anhangs (vgl. Art. 18 Abs. 1 Bst. c E-GFHG).

### Art. 15 Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung entspricht der heutigen Laufenden Rechnung, jedoch mit einigen wichtigen Unterschieden. Die Erfolgsrechnung trennt die laufende Tätigkeit klar von den

ausserordentlichen Finanzvorfällen. Sie unterscheidet drei Stufen von Ergebnissen, und zwar das operative Ergebnis, das ausserordentliche Ergebnis und das Gesamtergebnis.

Das operative Ergebnis betrifft alle Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Ausübung der öffentlichen Aufgaben ohne Unterschied, ob diese obligatorisch oder fakultativ sind. Das operative Ergebnis umfasst zwei Kategorien: die Betriebs- und die Finanzierungstätigkeiten. Zu letzteren gehören beispielsweise die Gewinne oder Verluste einer Veräusserung von Aktien des Verwaltungsvermögens, nachdem diese in das Finanzvermögen übertragen wurden. Ebenfalls Teil der Finanzierungstätigkeiten sind die Gewinne und Verluste aufgrund von allfälligen Privatisierungen (z. B. dem Verkauf einer Sparkasse). Die Finanzierungstätigkeit darf daher nicht mit dem ausserordentlichen Aufwand oder Ertrag verwechselt werden.

In der Regel ist eine Tätigkeit immer Teil des ordentlichen Bereichs, ausser wenn die restriktiven Bedingungen von HRM2 für einen ausserordentlichen Finanzvorfall erfüllt sind. Diese Bedingungen sind wie folgt formuliert (Abs. 4): Aufwand und Ertrag gelten als ausserordentlich, wenn sie in keiner Art und Weise vorhergesehen werden konnten, wenn sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen und wenn sie nicht zum operativen Bereich gehören. Als ausserordentlicher Aufwand und Ertrag gelten auch Einlagen in und Entnahmen aus Eigenkapital sowie gegebenenfalls die Abtragung des Bilanzfehlbetrags.

Für die aktive und passive Rechnungsabgrenzung und ihre Auswirkung auf die Erfolgsrechnung, vgl. den Kommentar dazu unter Artikel 11 E-GFHG betreffend die gleiche Frage zum Budget.

### **Art. 16 Investitionsrechnung**

Im Unterschied zur Erfolgsrechnung hat sich der Begriff der Investitionsrechnung gegenüber dem aktuellen System nicht verändert. Die Investitionsrechnung gemäss HRM2 weist jedoch neue Besonderheiten auf. Einerseits betreffen die Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung (s. Art. 3 Bst. e E-GFHG) nur das Verwaltungsvermögen.

Ein neues Element stellt andererseits der Begriff der ausserordentlichen Investitionen dar. Die Kriterien, die vorgeschlagen werden, um die ausserordentlichen Finanzvorfälle in der Investitionsrechnung zu unterscheiden, sind dieselben wie jene, die für die Erfolgsrechnung vorgeschlagen werden. Die Erfahrung bei der Umsetzung von HRM2 in den Gemeinden zeigt, dass die Investitionen, die als ausserordentlich betrachtet werden können, in der Praxis sehr selten sind.

### **Art. 17 Geldflussrechnung**

Das HRM2 räumt der Geldflussrechnung (Cashflow) einen grossen Stellenwert ein. Sie wird obligatorisch und ist ein separater Bestandteil der öffentlichen Rechnungslegung. Diese Entwicklung rechtfertigt die Schaffung eines neuen Artikels, der spezifisch dieser Rechnung gewidmet ist.

Absatz 1 weist darauf hin, dass anhand der Geldflussrechnung die Herkunft und die Verwendung der Mittel identifiziert werden können. Absatz 2 präzisiert, dass zwischen den Geldflüssen aus betrieblichen Tätigkeiten, aus der Investitionstätigkeit oder der Finanzierungstätigkeit unterschieden wird.

Es gibt zwei Methoden für die Darstellung des Cashflows. Die Verordnung wird voraussichtlich die indirekte Methode festlegen, die vom Ergebnis (Gewinn oder Verlust) ausgeht, das um die nicht monetären Aufwände und Erträge und die Veränderungen von Bilanzpositionen des Nettoumlaufvermögens bereinigt wird.

### **Art. 18 Anhang**

Der Inhalt des Anhangs der Jahresrechnung war bis anhin in Artikel 56 Bst. d ARGG definiert, und zwar als «die Liste der nicht aus der Bilanz ersichtlichen Verpflichtungen wie Bürgschaften, andere Garantien und den Anteil der Gemeinde an den Schulden der Gemeindeverbände, deren Mitglied sie ist».

Der Anhang gemäss HRM2 sieht verschiedene neue Instrumente vor und verstärkt bestimmte bestehende Instrumente. Die Informationen, die neu im Anhang aufgeführt werden müssen, gewährleisten eine grössere Transparenz und sind insbesondere für die Steuerzahler, die Kreditgeber und die anderen Gläubiger von Bedeutung, die damit die finanzielle Lage der Gemeinde besser einschätzen können.

Die verschiedenen Elemente des Anhangs werden in der GFHV näher erläutert. Zu erwähnen ist insbesondere der Anlagespiegel als einer der neuen Bestandteile des Anhangs (Art. 18 Abs. 1 Bst. f E-GFHG) und dessen Inhalt aus der Anlagenbuchhaltung stammt; letztere wird in Artikel 53 E-GFHG behandelt.

### **Art. 19 Rechenschaftsbericht**

Nach dem Beispiel des GG behandelt der E-GFHG alle Gemeinden gleich, unabhängig davon, ob sie einen Generalrat haben oder nicht, ausser das Bestehen eines Parlaments erfordere besondere Regeln, wie jene über das Referendum. Was den Rechenschaftsbericht betrifft, schlägt der E-GFHG vor, diesen für alle Gemeinden vorzusehen, da die Legislative nur davon Kenntnis nehmen kann.

Das geltende Recht verpflichtet nur die Gemeinden zu einem Rechenschaftsbericht, die über einen Generalrat verfügen.

Dieser nimmt zur Amtsführung des Gemeinderates Stellung (s. Art. 95<sup>bis</sup> GG). Man kann jedoch davon ausgehen, dass sich die Formulierungen «nimmt Kenntnis» und «nimmt Stellung» sachlich nicht unterscheiden. Das Erfordernis, der Legislative einen Rechenschaftsbericht der Tätigkeiten vorzulegen, ist nicht davon abhängig, ob ein Generalrat existiert.

Wenn die Legislative formell zum Rechenschaftsbericht Stellung nehmen oder ihn zur Kenntnis nehmen soll, heisst dies nicht, dass sie darüber formell Beschluss fasst. Es ist den Mitgliedern der Legislative gestattet, einzeln und anhand der üblichen Mittel zu intervenieren (z. B. anhand von Anträgen und Fragen, Art. 17 und 51<sup>bis</sup> GG), wenn sie dies für notwendig erachten.

### Art. 20 Gleichgewicht des Finanzhaushalts

Artikel 20 ist der erste Artikel des Abschnitts 6, der die Instrumente zur finanziellen Steuerung und die Bewertung der Finanzlage betrifft. Die Empfehlung 17 HRM2 enthält keine festen materiellen Regeln zum Gleichgewicht des Finanzhaushalts, verlangt jedoch, dass der rechtliche Rahmen die Normen in diesem Bereich festlegen muss.

Wie im geltenden Recht ist in Absatz 1 das oberste Gebot verankert, dass das Budget der Erfolgsrechnung ausgeglichen sein muss. Diese Regel wird ergänzt durch ein Mittel, um sie sicherzustellen, und durch eine Ausnahme, welche die Bedingungen festlegt, die erfüllt werden müssen, um ausnahmsweise von der Hauptregel abzuweichen. Diese Zusätze sind Gegenstand der Absätze 2 und 3.

Absatz 2 hält fest, dass die Steuerfüsse und -sätze so festgelegt werden müssen, dass das Gleichgewicht des Finanzhaushalts gewährleistet ist. Im Gegensatz zum geltenden Recht legt der E-GFHG keine prozentuale Grenze eines Defizits fest, das erlaubt wäre, bevor die Steuern erhöht werden müssen. Die Steuerfüsse und -sätze haben im Gegenteil den Zweck, die Gemeindefinanzen auszugleichen. Ein absoluter Prozentsatz wäre daher nicht geeignet, um dieser Funktion als Korrektiv Rechnung zu tragen.

In Absatz 3 wird festgelegt, unter welchen Bedingungen ein Aufwandüberschuss ausnahmsweise gestattet werden kann, nämlich nur, sofern dieser Überschuss durch das nicht zweckgebundene Eigenkapital vollständig absorbiert werden kann. Für den Begriff des nicht zweckgebundenen Eigenkapitals vgl. den Kommentar zu Artikel 14. Diese Abweichung vom Grundsatz des Gleichgewichts wird vorgeschlagen, um in Ausnahmefällen das strikte Gleichgewichtsprinzip zu lockern, angesichts dessen, dass eine Gemeinde legitime Gründe dafür haben kann, einen Aufwandüberschuss vorzusehen, sofern sie über nicht zweckgebundenes Eigenkapital in mindestens dieser Höhe verfügt. Der E-GFHG stärkt somit die Autonomie der Gemeinden und wahrt gleichzei-

tig den allgemein anerkannten Grundsatz des finanziellen Gleichgewichts.

Die Steuerressourcen sind Gegenstand eines separaten Kapitels des E-GFHG (vgl. Kommentar zu den Artikeln 64 und 65). Angenommen, eine Gemeinde überschreitet die in Artikel 20 E-GFHG vorgesehenen Regeln, sieht Artikel 65 E-GFHG obligatorisch eine Steuererhöhung vor, um diese Situation zu bereinigen.

Das neue Konzept für das Gleichgewicht des Finanzhaushalts wurde in der Vernehmlassung sehr gut aufgenommen. In Beantwortung von Fragen, die von gewissen Vernehmlassern aufgeworfen wurden, können folgende Präzisierungen angebracht werden:

- > Das neu vorgeschlagene System hat keinen Automatismus zwischen einem allfälligen Defizit und dem Steuerfuss zur Folge, sofern das nicht zweckgebundene Eigenkapital das Defizit zu absorbieren vermag. Ausserdem sollten sich dank dem Finanzplan und den Finanzkennzahlen gewisse negative Entwicklungen frühzeitig abzeichnen, so dass sich der Steuerfuss nicht dauernd ändern sollte. Diesbezüglich besteht zwischen dem geltenden und dem neuen System kein Unterschied, da beide Systeme als obersten Grundsatz das Gleichgewicht des Finanzhaushalts verankert haben.
- > Ein zweiter Punkt besteht darin, das Defizit, das nicht vom zweckfreien Eigenkapital gedeckt ist, nicht mit dem Fehlbetrag der Bilanz zu verwechseln. Jeder Fall von Bilanzfehlbetrag verlangt zwingend, dass umgehend Massnahmen ergriffen werden. Demgegenüber kann ein leichtes Budgetdefizit, das von einem ausreichenden zweckfreien Eigenkapital gedeckt ist, in Kauf genommen, da es kein Risiko für eine Gemeinde darstellt, wenn es nur punktuell auftritt.
- > Schliesslich gilt es zu betonen, dass sowohl im jetzigen als auch im neuen System ein Budgetdefizit in jedem Fall eine Ausnahme darstellt, da die fundamentale Regel in einem ausgeglichenen Budget besteht. In Bezug auf die Befürchtung, das neue System könnte zu wiederholten Budgetdefiziten Anlass geben, ist erneut auf die Bedeutung der Finanzkennzahlen hinzuweisen, die allfällige Risiken für die Gemeindefinanzen frühzeitig aufzudecken vermögen. Es erschien deshalb sinnvoller, auf das Verantwortungsbewusstsein und die Autonomie der Gemeinden zu setzen. Damit wäre die Beibehaltung einer Alarmgrenze (von 5% des Defizits gemäss GG), wie sie von vereinzelt Stimmen in der Vernehmlassung angeregt wurde, nicht vereinbar. Ein solches Element wäre mit dem vorgeschlagenen Konzept nicht kompatibel, weshalb darauf verzichtet werden soll.

### **Art. 21 Rechnungsüberschuss und Bilanzfehlbetrag**

Eine der Lücken des geltenden Systems besteht darin, dass es das finanzielle Gleichgewicht auf Ebene der Jahresrechnung nicht behandelt und keine Regel für einen allfälligen Bilanzfehlbetrag enthält. Trotz den Regeln, die für das Budgetgleichgewicht festgelegt wurden, kann nicht ausgeschlossen werden, dass in einer Gemeinde ausnahmsweise ein Bilanzfehlbetrag auftritt. Es müssen daher vorgängig Regeln festgelegt werden, um diesen Bilanzfehlbetrag beheben zu können, was in Absatz 3 des vorgeschlagenen Artikels getan wird.

Nach dem Beispiel des Mustergesetzes und vieler Kantone, wird im E-GFHG eine maximale Dauer von fünf Jahren vorgeschlagen, um den Fehlbetrag abzutragen. Die notwendigen Beträge müssen also in die aufeinanderfolgenden Jahresbudgets aufgenommen werden, bis ein Eigenkapital erreicht ist. Der Begriff des Eigenkapitals ist in diesem Kontext im Sinne von nicht zweckgebundenem Eigenkapital zu verstehen, was im Gesetzestext auch präzisiert wird.

### **Art. 22 Schuldenbegrenzung**

Neben den Gleichgewichtsaspekten ist die Verschuldung eine weitere wichtige Grösse für die finanzielle Steuerung einer Körperschaft. Der E-GFHG bezieht Stellung gegen eine unbegrenzte Verschuldung, wenn er in Absatz 1 von Artikel 22 festlegt, dass die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit begrenzt werden muss. Die Verschuldung kann nur im Rahmen der Investitionstätigkeit, nicht aber bei der Betriebstätigkeit vorkommen, was durch die Formulierung hervorgehoben wird.

Die PG HRM2 hat die Verschuldungsgrenze anhand zweier Kennzahlen festgelegt, indem der Nettoverschuldungsquotient wie folgt mit dem Selbstfinanzierungsgrad in Beziehung gesetzt wird: Beträgt der Nettoverschuldungsquotient 200% oder mehr, muss der Selbstfinanzierungsgrad 80% erreichen. Die PG HRM2 hat somit die Empfehlung HRM2 übernommen, die diesen Standard in Artikel 34 des Mustergesetzes vorschlägt. Eine Gemeinde ist als hoch verschuldet anzusehen, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen bezogen auf den Fiskalertrag) mehr als 200% beträgt. In diesem Fall soll die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit begrenzt werden, indem ein minimaler Selbstfinanzierungsgrad von 80% vorgegeben wird.

Die zu verwendenden Parameter, um die Lage jeder Gemeinde zu beurteilen, dürfen jedoch nicht auf Gesetzesebene definiert werden, da sie die Entwicklung der Messinstrumente bzw. Kennzahlen berücksichtigen müssen. Deshalb wird in Absatz 2 vorgesehen, dass die Regeln mittels Finanzkennzahlen vom Staatsrat festgelegt werden (s. Art. 23 E-GFHG).

Da die Schuldenbegrenzung in der Vernehmlassung mehrheitlich positiv aufgenommen wurde und angesichts der Tatsache, dass die Schuldenkontrolle und die Finanzierungsbevollmächtigungen des GemA entfallen werden, scheint es sinnvoll, ein solches Instrument vorzusehen. Die in Artikel 23 nachstehend aufgeführten Kennzahlen entsprechen HRM2 und die kantonalen Statistiken der Gemeindefinanzen wären unvollständig, wenn Freiburg hier ausscheren würde. Der Aufwand für die Aktualisierung ist nicht sehr hoch, da die Kennzahlen bereits jetzt oder in Zukunft in den Informatikprogrammen der Gemeinden enthalten sind.

### **Art. 23 Finanzkennzahlen**

Die Finanzkennzahlen werden seit dem Jahr 2005 publiziert, aber bis anhin wurden sie nicht in der Gesetzgebung definiert. HRM2 leistet einen Beitrag zu einer besseren Harmonisierung in diesem Bereich und definiert eine gewisse Anzahl an Kennzahlen, die dafür geeignet sind, die Finanzlage der Gemeinwesen (Empfehlung 18 HRM2) zu beurteilen.

Die acht in Absatz 1 aufgezählten Kennzahlen entsprechen den im HRM2 empfohlenen Kennzahlen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die meisten dieser Kennzahlen bereits heute in den Gemeinden angewendet werden. Die einzige wirkliche Neuheit ist der Nettoverschuldungsquotient. Diese Kennzahl ist definiert als die Differenz zwischen dem Fremdkapital und dem Finanzvermögen, ausgedrückt in Prozenten des gesamten Fiskalertrags (Sachgruppe 40 der Jahresrechnung). Diese Angabe ist zum Beispiel wichtig für die Kreditgeber einer Gemeinde. Gegenüber der Fassung, die in die Vernehmlassung ging, wurden bei einigen Kennzahlen Wortlaut und Reihenfolge an die Empfehlungen von HRM2 angepasst.

Die Definitionen gehören jedoch in die GFHV, da die Standards und die anerkannten Normen ändern können. Deshalb betraut Absatz 2 den Staatsrat mit dieser Zuständigkeit.

Selbstverständlich eignen sich nicht alle Kennzahlen gleich gut für alle gemeinderechtlichen Körperschaften. Absatz 3 sieht daher vor, dass der Staatsrat präzisieren kann, inwiefern die Kennzahlen für die anderen gemeinderechtlichen Körperschaften als die Gemeinden gelten.

Absatz 4 sieht schliesslich vor, dass die Gemeinden die Möglichkeit haben, ihre Finanzlage anhand von zusätzlichen Kennzahlen als jenen, die vom HRM2 definiert sind, darzulegen.

Die vorgeschlagenen Kennzahlen haben eine sehr breite Unterstützung erhalten. Kein Vernehmlasser verlangt weitere oder andere Finanzkennzahlen.

### Art. 24 Kreditrecht – Begriff

Das 3. Kapitel regelt das Kreditrecht und umfasst die Artikel 24–37. Die Bestimmungen zu den Krediten sind also detaillierter als die geltende Gesetzgebung, in der ausschliesslich Entscheide zu Ausgaben, die in einem Rechnungsjahr gedeckt werden können, und jenen, die nicht in einem Rechnungsjahr gedeckt werden können, behandelt werden. Die Zusatzkredite bleiben vorbehalten.

Die Artikel 24–37 E-GFHG schlagen vor, die Begriffe an die gängige Terminologie anzugleichen und somit die vom HRM2 vorgesehenen Begriffe zu übernehmen.

Artikel 24 Abs. 1 definiert daher den Kredit als «Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck bis zu einem festgelegten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen». Absatz 3 enthält die verschiedenen Kreditarten, die in den folgenden Bestimmungen im Detail behandelt werden.

In den Absätzen 2, 4 und 5 werden einige Grundregeln erläutert, die alle Kredite gemeinsam haben, und zwar dass sie eingeholt werden müssen, bevor eine Verpflichtung eingegangen wird, dass sie an den Zweck geknüpft sind, für den sie bewilligt wurden und dass sie aufgrund von Schätzungen des voraussichtlichen Bedarfs festgelegt werden (zu letzterem Punkt vgl. auch Art. 29 E-GFHG).

### Art. 25 Verpflichtungskredit

Der Verpflichtungskredit entspricht in gewisser Hinsicht dem besonderen Beschluss über eine Ausgabe, die nicht in einem Rechnungsjahr gedeckt werden kann, denn wie diese obliegt der Verpflichtungskredit der Legislative und für das Kreditbegehren ist eine erläuternde Botschaft erforderlich (s. Abs. 2).

Es gibt jedoch zwei wichtige Unterschiede: Der Verpflichtungskredit betrifft ausschliesslich neue Ausgaben (vgl. Art. 3 Bst. c E-GFHG), und unter den neuen Ausgaben nur jene, die die im Finanzreglement der Gemeinde festgelegte Limite übersteigen. Das Finanzreglement der Gemeinde ist neu, es wird unter Artikel 67 E-GFHG näher erläutert. Die Limite für die Entscheidkompetenz ist nicht – oder nicht notwendigerweise – identisch mit der Aktivierungsgrenze; letztere ist massgebend für die Bilanzierung eines Guts (s. Art. 42 und Kommentar dazu hienach).

Die neuen Ausgaben, die Gegenstand eines Verpflichtungskredits sind, können entweder einmalig oder wiederkehrend sein. Beispiele hierfür sind die Zusicherung für eine jährliche Zahlung an eine familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtung oder eine Defizitgarantie, die einer solchen Einrichtung gewährt wird (wiederkehrende neue Ausgabe) oder die Zusicherung einer einmaligen Zahlung für ein Jubiläum, das in drei Jahren stattfinden wird (einmalige neue Ausgabe).

Der Staat Freiburg hat eine Limite festgelegt, die sich auf die Erfolgsrechnung des vorangehenden Rechnungsjahrs bezieht. Gemäss Artikel 30 FHG muss für Projekte, die einmalige oder wiederkehrende Ausgaben nach sich ziehen, die  $\frac{1}{8}$ % der Gesamtausgaben der letzten Erfolgsrechnung übersteigen, ein Verpflichtungskredit eingeholt werden. Diese Definition erfordert, dass jährlich ein Betrag festgelegt wird. Die anwendbare Limite beim Staat liegt derzeit etwas über 4,6 Millionen Franken (Art. 2 der Verordnung vom 19. Juni 2017 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung, SGF 612.21). Die Art der Festlegung des Betrags auf Gemeindeebene wird hingegen im GFHG angesichts der grossen Diskrepanz zwischen den Gemeinden und ihren Finanzhaushalten nicht definiert.

Wie bisher muss die Legislative, die über einen Verpflichtungskredit zu entscheiden hat, vorgängig über den Betrag der Ausgabe, aber auch über die damit verursachten Kosten und die Art der Finanzierung informiert werden.

Angenommen, der Verpflichtungskredit ist nicht im Budget enthalten, so muss die Information im Übrigen nachweisen, dass die allfälligen Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung das finanzielle Gleichgewicht nicht beeinträchtigen. Die Verpflichtung, den Finanzplan regelmässig zu aktualisieren, bleibt vorbehalten. Diese Aufgabe vervollständigt die Information, die der Legislative unterbreitet werden muss.

Der Verpflichtungskredit ist Gegenstand einer Schlussabrechnung, sobald die Durchführung des Projekts abgeschlossen ist.

Verpflichtungskredite, die noch nicht Gegenstand einer Schlussabrechnung waren, werden in die Verpflichtungskontrolle eingetragen (vgl. Art. 32 E-GFHG). Diese Kontrolle ist als Element des Anhangs ein Bestandteil der Jahresrechnung (s. Art. 18 Abs. 1 Bst. g E-GFHG).

Die Verpflichtungskredite können je nach Inhalt drei verschiedene Formen annehmen: Projektierungskredit, Objektkredit oder Rahmenkredit. Diese Arten von Krediten werden in den folgenden Bestimmungen behandelt.

### Art. 26 Projektierungskredit

Der Projektierungskredit ist ein Verpflichtungskredit für die Abschätzung der Tragweite und der Auswirkungen umfangreicher Vorhaben, die die Form eines Objekt- oder eines Rahmenkredits annehmen können.

Auf kantonaler Ebene sieht Artikel 30 FHG für die Projektierungskredite, die vom Grossen Rat genehmigt werden müssen, direkt einen Schwellenwert in Franken vor (derzeit 500 000 Franken). Was das fakultative Referendum betrifft, so sieht die Verfassung des Kantons Freiburg (KV, SGF 10.1) vor, dass zu den vom Grossen Rat genehmigten Studienkrediten ebenfalls ein Referendumsbegehren eingereicht werden

kann, wenn sie von regionaler oder kantonalen Bedeutung sind, also unabhängig von ihrem Betrag (Art. 46 Abs. 1 Bst. b KV). Das Referendum auf Gemeindeebene wird in Artikel 69 E-GFHG behandelt (s. Kommentar zu diesem Artikel).

### **Art. 27 Objektkredit**

Beschlossene Verpflichtungskredite ermächtigen den Gemeinderat, bis zum festgesetzten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. In der Regel werden Verpflichtungskredite als Objektkredite, also für ein einzelnes Vorhaben, beschlossen. Beispiele: der Bau einer Mehrzweckhalle oder die Revision der Ortsplanung.

### **Art. 28 Rahmenkredit**

Die Gemeinde hat auch die Möglichkeit, verschiedene Einzelvorhaben (die separat Gegenstand je eines Objektkredits wären) in einem Rahmenkredit zusammenzufassen, wenn sie in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen. Beim Beschluss über einen Rahmenkredit wird das zuständige Organ bestimmt, das die einzelnen Objektkredite beschliessen kann.

Beispiel: Die Legislative beschliesst ein allgemeines Projekt für die Sanierung von Strassenabschnitten in Form eines Rahmenkredits und gibt dem Gemeinderat die Kompetenz, diesen Kredit entsprechend den Etappen oder Abschnitten endgültig aufzuteilen.

### **Art. 29 Schätzung**

Neben der Erinnerung, dass jeder Kredit sorgfältig geschätzt werden muss, beantwortet Artikel 29 auch die Frage, ob man sich gegen Risiken in Zusammenhang mit der Kostenentwicklung (z. B. Lebenshaltungskostenindex, Baukostenindex oder Währungsrisiko) absichern kann. Das geltende Recht enthält keine explizite Regel dazu. Artikel 29 E-GFHG legt fest, dass der Verpflichtungskredit eine Preisstandsklausel enthalten kann; zudem präzisiert er, dass der Kredit bei einem Preisrückgang entsprechend reduziert wird (Abs. 3).

### **Art. 30 Zusammenhang mit dem Budget**

Die Verpflichtungskredite müssen ins Budget aufgenommen werden, bevor sie verwendet werden können. In der Regel ist das Investitionsbudget betroffen, je nach Art der neuen Ausgabe, die Gegenstand der Verpflichtung ist, kann aber auch das Erfolgsbudget betroffen sein (z. B. jährliche Subvention an eine Krippe).

Wie bisher kann das Investitionsbudget auch Ausgaben für Investitionen enthalten, die zwar für das betroffene Rechnungsjahr vorgesehen sind, deren Durchführung aber noch nicht von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat

beschlossen wurde. Es muss angemessen darüber informiert und die für den Entscheid erforderliche Zeit muss in der Zeitplanung des betreffenden Gegenstands miteinberechnet werden.

### **Art. 31 Abrechnung und Verfall**

Die Regel nach Absatz 1, wonach die umgesetzten Projekte Gegenstand einer Schlussabrechnung sind, wird im aktuellen Recht nicht explizit erwähnt, kann jedoch in der Praxis beobachtet werden.

Die Absätze 2 und 3 beantworten die Frage, ob ein Verpflichtungskredit verfallen kann, weil die Zeit, um diesen umzusetzen, abgelaufen ist. Das geltende Recht enthält keine Regel dazu. In Absatz 2 wird eine Frist von 5 Jahren nach Inkrafttreten der Abstimmung vorgeschlagen, nach der ein Verpflichtungskredit seine Gültigkeit verliert, wenn die Umsetzung nicht vorher in Angriff genommen wurde. Rechtsstreitigkeiten, beispielsweise im Bereich der Baubewilligung, die ein Projekt verzögern und unter Umständen blockieren können, sodass es die fünf Jahre überschreitet, bleiben vorbehalten.

### **Art. 32 Verpflichtungskontrolle**

Gegenwärtig besteht keine gesetzliche Pflicht zum Führen einer Verpflichtungskontrolle. Um eine Übersicht über alle von der Gemeinde eingegangenen finanziellen Verpflichtungen sicherzustellen, scheint ein solches Instrument jedoch erforderlich.

Die Verpflichtungskontrolle umfasst somit, neben den von der Legislative bestimmten Verpflichtungskrediten, auch die vom Gemeinderat eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen der finanziellen Kompetenzen, die ihm das Finanzreglement der Gemeinde überträgt. Für jede Verpflichtung muss der aktuelle Stand der Umsetzung bzw. die erfolgten Zahlungen aufgeführt sein. Für allfällige Rahmenkredite unterscheidet die Verpflichtungskontrolle jeden Gegenstand, der Teil des Rahmenkredits ist.

Die Verpflichtungen, die Gegenstand einer Schlussabrechnung waren, werden aus der Verpflichtungskontrolle entfernt. Wie bereits erwähnt ist diese ein Element des Anhangs (Art. 18 Abs. 1 Bst. g E-GFHG).

### **Art. 33 Zusatzkredit**

Sollte sich im Verlauf der Umsetzung oder sogar vorher herausstellen, dass ein Verpflichtungskredit nicht ausreicht, muss dieser unverzüglich und in jedem Fall, bevor die Verpflichtung gegenüber Dritten eingegangen wurde, ergänzt werden. Das Mittel für eine solche Ergänzung ist der Zusatzkredit. Jeder Zusatzkredit bildet eine Einheit mit dem

Hauptkredit. Verpflichtungskredite können nur anhand von Zusatzkrediten erhöht werden.

Für die Festlegung des zuständigen Gemeindeorgans muss jedoch, was die erforderliche Ergänzung betrifft, zwischen den neuen und den gebundenen Ausgaben unterschieden werden. Die Zusatzkredite von neuen Ausgaben müssen der Legislative unterbreitet werden, wenn der reglementarische Grenzwert überschritten wird.

Die Zusatzkredite, die aus gebundenen Ausgaben bestehen, werden hingegen vom Gemeinderat beschlossen, was in Absatz 3 festgehalten ist. Übersteigt der Betrag eines solchen Zusatzkredits jedoch die Finanzkompetenz des Gemeinderats, so muss dieser die Finanzkommission informieren, die vor dem Eingehen der Verpflichtung ihre Bewertung abzugeben hat.

#### **Art. 34 Budgetkredit**

Im Gegensatz zum Verpflichtungskredit, der ausschliesslich für Investitionsvorhaben oder Ausgaben vorgesehen ist, die sich über mehrere Jahre erstrecken können, dient der Budgetkredit auch dazu, die laufenden und jährlichen Ausgaben zu bewilligen. Mit dem Budgetkredit ermächtigt die Legislative den Gemeinderat, die Jahresrechnung für den bestimmten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten.

#### **Art. 35 Nachtragskredit**

Genau wie ein Verpflichtungskredit kann sich auch ein Budgetkredit im Verlauf des Rechnungsjahres als nicht ausreichend herausstellen. Um die unterschiedliche Natur zu kennzeichnen, wird die Ergänzung eines ungenügenden Budgetkredits *Nachtragskredit* genannt.

Auch hier gilt, dass die Kredite beantragt werden müssen, bevor eine neue Verpflichtung eingegangen wird. Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat entscheidet über die Vergabe eines Nachtragskredits, es sei denn, die Regeln zur Kreditüberschreitung sehen eine andere Kompetenz vor (vgl. folgenden Artikel).

#### **Art. 36 Kreditüberschreitung**

Die Regeln zur Kreditüberschreitung legen fest, unter welchen Bedingungen der Gemeinderat einen Nachtragskredit beschliessen kann. Die Hauptgründe sind die Dringlichkeit und der gebundene Charakter der Ausgabe.

Absatz 1 sieht vor, dass der Gemeinderat dafür zuständig ist, die Kreditüberschreitung zu beschliessen, wenn die Vornahme eines Aufwands oder einer Ausgabe ohne nachteilige Folgen für die Gemeinde keinen Aufschub erträgt oder es sich um eine gebundene Ausgabe handelt.

Der explizite Vorbehalt von Art. 33 Abs. 3, 2. Satz E-GFHG bedeutet, dass wenn es sich um einen Betrag handelt, der die Finanzkompetenz des Gemeinderats übersteigt, die Bewertung der Finanzkommission erforderlich ist.

Kreditüberschreitungen sind ferner zulässig für Aufwände und Ausgaben, denen im gleichen Rechnungsjahr entsprechende sachbezogene Erträge und Einnahmen gegenüberstehen, was in Absatz 2 zum Ausdruck kommt.

Im Finanzreglement der Gemeinde wird eine Limite für die weniger bedeutenden Kreditüberschreitungen festgelegt, die der Gemeinderat selbstständig beschliessen kann. Der Gemeinderat erstellt eine begründete Liste aller Geschäfte, deren Überschreitung diese Limite übersteigt, und unterbreitet diese gesamthaft der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat zur Genehmigung.

Entsprechend einem in der Vernehmlassung geäusserten Wunsch wurde Absatz 3 in dem Sinn ergänzt, dass diese Genehmigung spätestens bei der Genehmigung der Rechnung erfolgen muss.

#### **Art. 37 Verfall**

Wie bis anhin verfallen nicht beanspruchte Budget- und Nachtragskredite der Erfolgsrechnung am Ende des Rechnungsjahres. Diese Regel beruht auf dem Grundsatz der Jährlichkeit des Budgets.

In der Fassung des Vorentwurfs sagte der Artikel jedoch nichts über die Kreditübertragung. Entsprechend einer Bemerkung in der Vernehmlassung wurde die Bestimmung diesbezüglich mit zwei neuen Absätzen ergänzt. Es ist jedoch selbstverständlich, dass Kreditübertragungen die Ausnahme bilden und keineswegs zur Regel werden dürfen, um systematisch eine Ausgabe oder ein Projekt, das nicht budgetiert wurde, zu rechtfertigen.

#### **Art. 38 Spezialfinanzierungen**

Die Spezialfinanzierungen, ehemals als obligatorische Reserven bezeichnet, werden in der Fachempfehlung 08 HRM2 behandelt. Die dauerhafte Zweckbindung (sowie das Verbot der Zweckbindung) von Mitteln zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben muss, um gültig zu sein, auf einer gesetzlichen Grundlage basieren. Die gesetzliche Grundlage kann aus dem Recht der Körperschaft selbst oder aus dem übergeordneten Recht stammen.

Charakteristisch für die Spezialfinanzierung ist, dass zwischen der Aufgabe (Leistung) und den von den Nutzniessern erbrachten Entgelten (Finanzierung) ein Kausalzusammenhang besteht. Grundsätzlich dürfen nicht Steuern verwendet oder Einnahmen dem allgemeinen Haushalt überlassen werden, da die spezifischen Gesetzgebungen eine Selbstfinanzie-

zung der Aufgaben durch die Abgaben vorsehen (z. B. 100% im Bereich der Trinkwasserversorgung und der Abwasserreinigung, mindestens 70% im Bereich der Abfallbewirtschaftung).

Es wird zwischen zwei Arten von Spezialfinanzierungen unterschieden: den Spezialfinanzierungen im Fremdkapital (Position 2090) (z. B. Zivilschutz) und den Spezialfinanzierungen im Eigenkapital (Position 2900) (z. B. Trinkwasser, Abwasser, Abfälle).

Im HRM2 wurden folgende Kriterien für die Zuordnung einer Spezialfinanzierung zum Eigen- oder zum Fremdkapital festgelegt: Zum Eigenkapital gehören Spezialfinanzierungen, deren Rechtsgrundlage von der Körperschaft selbst geschaffen wurde und von dieser auch frei geändert werden kann; ebenso sind Spezialfinanzierungen zum Eigenkapital zu zählen, wenn die gesetzliche Grundlage auf übergeordnetem Recht basiert, dieses aber der Gemeinde einen erheblichen Gestaltungsspielraum offen lässt.

Der Grundsatz der Vollkostenrechnung der betroffenen Bereiche muss eingehalten werden. Dazu gehört auch die Verzinsung von Vorschüssen oder von Verpflichtungen für Spezialfinanzierungen. Diese Elemente werden in den Weisungen zur Buchführung präzisiert werden.

In Ergänzung zum Bereich der Spezialfinanzierungen ist zu beachten, dass das SRS-CSPCP empfiehlt, die Bildung von Reserven für noch nicht beschlossene Vorhaben auszu-schliessen (Vorfinanzierungen, zuvor freie Reserven). Die Diskussionen innerhalb der PG HRM2 und des Lenkungsausschusses HRM2 haben zum Schluss geführt, dass dieser Empfehlung aus Gründen der Transparenz nachgekommen werden soll. So speist der Ertrag aus der Gemeinderechnung das Eigenkapital. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass sich in der Vernehmlassung nur eine Gemeinde und eine kantonale Instanz für die Zulassung freier Reserven ausgesprochen haben. Aus diesem Grund hält der Staatsrat am Konzept fest, wie es vom Lenkungsausschuss definiert wurde, also ohne freie Reserven.

### **Art. 39 Rechnungslegung – Zweck und Gliederung**

In diesem Artikel wird eines der Grundprinzipien des Konzepts der Rechnungslegung gemäss HRM2 ausgedrückt, nämlich das Prinzip des wirklichkeitsgetreuen Bildes, manchmal auch mit seinem englischen Ausdruck *True and Fair View* bezeichnet. Dieser Grundsatz verlangt, dass die Rechnung soweit möglich den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Daraus folgt, dass bestimmte Praktiken, die aus Gründen der kaufmännischen Vorsicht einst toleriert wurden, nicht mehr mit dieser Forderung vereinbar sind; als Beispiel seien die zusätzlichen Abschreibungen oder weitere Verfahren genannt, die zu stillen Reserven geführt haben.

### **Art. 40 Grundsätze der Rechnungslegung**

Die Grundsätze der Rechnungslegung sind Gegenstand der Fachempfehlung 02 HRM2. In der Empfehlung werden zwölf Grundsätze genannt: Jährlichkeit, Periodenabgrenzung, Spezifikation, Vorsicht, Bruttodarstellung, Wesentlichkeit, qualitative Bindung, quantitative Bindung, zeitliche Bindung, Vergleichbarkeit, Stetigkeit und Fortführung.

Im Übrigen werden in Absatz 2 drei Anforderungen festgelegt für die Informationen, die für die Rechnungslegung bereitgestellt werden, und zwar Verständlichkeit, Zuverlässigkeit und Neutralität.

Einige der Grundsätze für die Rechnungslegung gelten auch für die Budgeterstellung und sind daher in Artikel 10 E-GFHG erwähnt, nämlich die Jährlichkeit, die Spezifikation, die Bruttodarstellung, die Vergleichbarkeit, die Stetigkeit und die Fortführung (s. Kommentar zu Art. 10 E-GFHG).

Zum Grundsatz der Vorsicht, der spezifisch für die Rechnungslegung gilt, muss eine Bemerkung angefügt werden. Angesichts der Unsicherheit, die bei der präzisen Schätzung bestimmter Geschäfte in der Bilanz auftreten kann, ist es besser, eine vorsichtige Haltung einzunehmen, als einen übertriebenen Optimismus.

Der Grundsatz der Stetigkeit muss auch speziell erläutert werden, denn er ist in den aktuellen Grundsätzen nicht ausdrücklich erwähnt. Die Stetigkeit ist so definiert, dass die Rechnungslegung wenn möglich über einen längeren Zeitraum gemäss den gleichen Regeln erfolgen soll. Die Praxis darf also nicht ohne objektive Notwendigkeit geändert werden. Die Einführung eines neuen Konzepts wie HRM2 ist mit erheblichen Veränderungen in mehreren Bereichen der Rechnungslegung verbunden, doch diese Änderungen betreffen alle Körperschaften und sind durch die Gesetzesänderungen gerechtfertigt. Der Grundsatz der Stetigkeit gilt somit auf den Grundlagen gemäss HRM2.

Der Grundsatz der Wesentlichkeit bedeutet, dass sich die Informationen je nach den Bedürfnissen des Empfängers auf das Wesentliche beschränken müssen und unwichtige Details ausgelassen werden sollen. Dieser Grundsatz steht in Zusammenhang mit den Signifikanzschwellen, die entsprechend der Grösse der Körperschaft festlegen, unterhalb von welchen Beträgen auf eine bestimmte Operation verzichtet werden kann (z. B. die Rechnungsabgrenzung bei einer Rechnung von unwesentlicher Höhe, die Anfang Jahr bei der Gemeinde eingeht und das vorangehende Rechnungsjahr betrifft).

### **Art. 41 und 42 Bilanzierung und Aktivierungsgrenze**

In Artikel 41 werden die Bestandteile der Bilanz aufgelistet und es wird festgehalten, unter welchen Bedingungen ein Wert bilanziert werden muss. Materiell gesehen ist dieser Artikel nicht neu. Artikel 42, der der Aktivierungsgrenze gewidmet ist, führt hingegen ein neues Element ein, nach dem neu jede Körperschaft die finanzielle Grenze festlegt, ab welcher die Investitionen bilanziert werden. Geschäfte, welche die Aktivierungsgrenze nicht erreichen, werden in der Erfolgsrechnung ausgewiesen (Art. 42 Abs. 2 E-GFHG).

Angesichts der Auswirkungen dieser Grenze auf die Erfolgsrechnung ist das Legislativorgan für diesen Entscheid zuständig, der zu einem Artikel im Finanzreglement der Gemeinde wird. Die Aktivierungsgrenze befindet sich zur Information auch im Anhang zur Jahresrechnung (Art. 42 Abs. 3 E-GFHG).

Gemäss dem Grundsatz der Stetigkeit muss die Aktivierungsgrenze so stabil wie möglich bleiben und nur verändert werden, wenn ein sachlich gerechtfertigter Grund dafür vorliegt (z. B. wenn viele Jahre vergangen sind und/oder die Gemeinde stark gewachsen ist).

Die Vernehmlasser haben die Einführung einer Aktivierungsgrenze grossmehrheitlich begrüsst. Gewisse Stimmen wünschten eine Differenzierung nach der Art der Investition. Eine solche Differenzierung würde aber zu Verunsicherung führen, da jede Investition zuerst in eine der vordefinierten Kategorien klassiert werden müsste. Es wird daher darum gehen, einen bestimmten Betrag festzulegen, wie dies auch in anderen Bereichen der Fall ist, z. B. beim Referendum, das auf alle (neuen) Ausgaben anwendbar ist, die den Schwellenwert übersteigen.

### **Art. 43 Bewertung des Fremdkapitals und des Finanzvermögens**

Die Artikel 43 bis 45 sind der Bewertung des Vermögens und den Regeln für den Umgang mit Wertminderungen und -erhöhungen gewidmet. Die Regeln unterscheiden sich, je nachdem ob ein Gut zum Finanz- oder zum Verwaltungsvermögen gehört. Die Fachempfehlung 06 HRM2 behandelt dieses Thema.

Artikel 43 behandelt das Fremdkapital und die Güter des Finanzvermögens. Der zeitliche Abstand der Neubewertungen wird gemäss HRM2 vorgeschlagen, d. h. alle fünf Jahre für Grundstücke und andere immobilisierte Anlagen des Finanzvermögens, jährlich für die Finanzmittel und -anlagen. Die Anlagenbuchhaltung enthält die entsprechenden Informationen (vgl. Art. 53 E-GFHG). Die Dauer von 5 Jahren ist übrigens die längst mögliche Dauer gemäss HRM2. Der Staat Freiburg wendet im Vergleich dazu eine Periodizität von 3 Jahren an (Art. 7b Abs. 1 FHR). Angesichts von

Absatz 4 (s. hienach) ist es jedoch nicht gerechtfertigt, strengere Anforderungen als HRM2 vorzusehen.

Es scheint nicht sinnvoll, in der Gesetzgebung weitere Präzisierungen zur Bewertung des Finanzvermögens anzubringen, zum Beispiel zu börsenkotierten oder nicht kotierten Titeln. Die vom GemA erlassenen Weisungen werden die Modalitäten dazu präzisieren.

Absatz 4 sieht vor, dass wenn eine dauerhafte Wertminderung oder -steigerung auf einer Position des Finanzvermögens (oder des Verwaltungsvermögens, Art. 44 Abs. 2) absehbar ist, der Nominalwert unverzüglich neu bewertet werden muss. Die Wertminderung ist dann dauerhaft, wenn der bilanzierte Wert aller Voraussicht nach auf absehbare Zeit nicht mehr erreicht werden kann oder wenn das Element des Verwaltungsvermögens durch Zerstörung, Alterung oder ähnliche Umstände den Wert teilweise oder ganz verloren hat oder nicht mehr im bisherigen Ausmass genutzt werden kann.

### **Art. 44 und 45 Bewertung des Verwaltungsvermögens und Abschreibungen**

Die das Verwaltungsvermögen betreffende formelle Neuerung besteht darin, dass auf dem Wert der Sache als solchem abgeschrieben wird und sich die Abschreibung nicht auf die Darlehen beschränkt, die gegebenenfalls dazu gedient haben, die betreffende Sache zu finanzieren.

Der Wert der Sache des Verwaltungsvermögens ist der Anschaffungs- oder der Herstellungswert und die Abschreibung berücksichtigt, wie bisher, die voraussichtliche Lebensdauer der Sache. Die Lineare Abschreibungsmethode wird beibehalten.

Für die Abschreibungssätze bleibt weiterhin der Staatsrat zuständig, wie in der Empfehlung 12 HRM2 vorgesehen (s. Art. 45 Abs. 3 E-GFHG; gegenwärtig Art. 53 ARGG). Der Katalog der verschiedenen Abschreibungssätze wird etwas erweitert; die Abschreibung erfolgt direkt auf dem Wertverlust der Güter (ordentliche Abschreibung), nicht lediglich auf der Rückzahlung der Schuld (obligatorische Tilgung).

Die Anwendung von ordentlichen Abschreibungssätzen ist von der Rückzahlung von Darlehen zu unterscheiden, da sich die Regeln und Ziele der beiden Bereiche grundlegend unterscheiden. Während die ordentliche Abschreibung den tatsächlichen Wert einer Sache widerspiegeln soll, wird die Rückzahlung eines Darlehens, das der Finanzierung dieser Sache gedient hat, von anderen Regeln bestimmt (Verfügbarkeit von Mitteln, Vertragsklauseln mit dem Kapitalgeber, usw.). Der Ausdruck *Abschreibung* darf nur für die ordentliche Abschreibung verwendet werden. Die Rückzahlung eines Darlehens betrifft die Abschreibung nicht. Eine vorzeitige oder schnellere Tilgung eines Darlehens ist mit der neuen Gesetzgebung

nach wie vor möglich, der in der Bilanz aufgeführte Buchwert der Sache wird jedoch nicht in diesem Umfang verringert.

#### **Art. 46 Von der Gemeinde abhängige Einheiten**

In den Artikeln 46 bis 49 E-GFHHG wird der Rechnungskreis der Gemeinde behandelt. Bei der Ausübung ihrer Aufgaben kann die Körperschaft enge Verbindungen zu mehreren Einheiten pflegen, wobei einige eine eigene Rechtspersönlichkeit haben und andere nicht. Die Partner der Körperschaften können öffentlichen oder privaten Rechts sein. Es stellt sich also die Frage, ob und wie diese Verbindungen in der Rechnung der Körperschaft berücksichtigt werden müssen.

Die konsolidierte Betrachtungsweise ist Gegenstand der Fachempfehlung 13 HRM2. Die in der Fachempfehlung verwendeten Beispiele sind jedoch eher auf eine kantonale Körperschaft anwendbar, da sie vorsieht, dass die Justizbehörden und die vom Staat unabhängigen Behörden voll in der Rechnung zu konsolidieren sind. Daher wird in Artikel 46–49 E-GFHHG eine Lösung vorgeschlagen, die an die Besonderheiten der Gemeinde angepasst ist und gleichzeitig im Einklang mit dem HRM2 steht.

Die Option, die im Entwurf übernommen wurde, besteht darin, die abhängigen Einheiten, d.h. die Gemeindeübereinkünfte und gegebenenfalls die Anstalten ohne eigene Rechtspersönlichkeit in die Gemeinderechnung zu integrieren. Verbindungen mit öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen juristischen Personen werden hingegen gemäss dem Beteiligungs- oder Gewährleistungsspiegel behandelt, was dem HRM2 entspricht.

#### **Art. 47 Gemeindeübereinkünfte**

Die Gemeindeübereinkünfte sind Vereinbarungen zwischen zwei oder mehreren Gemeinden, um eine Gemeindeaufgabe gemeinsam durchzuführen. Diese Art der Zusammenarbeit von Gemeinden (vgl. Art. 107 Abs. 2 GG) schafft keine von den Gemeinden losgelöste juristische Person. Die Übereinkunft ist vergleichbar mit einer einfachen Gesellschaft im Privatrecht (Art. 530ff. des Obligationenrechts). Die Gemeindeübereinkünfte sind relativ häufig in den Bereichen Primarschulunterricht, Sozialhilfe und Brandbekämpfung.

Die Übereinkunft ist in Artikel 108 GG geregelt, der in seinem geltenden Wortlaut vorsieht, dass die Gemeinde, welche die Buchhaltung der Übereinkunft führt, in der Vereinbarung festgelegt werden muss. Dieser Aspekt soll jedoch im GFHHG ausgeführt werden, indem Artikel 108 GG durch den Begriff der federführenden Gemeinde ergänzt wird. Damit wird die Gemeinde bezeichnet, welche die Buchhaltung integriert.

Die Berücksichtigung der Übereinkünfte gab Anlass zur Motion von Grossrat Dominique Butty (vgl. Punkt 2.4.2). Die Problematik lag in der Tatsache, dass der Einbezug des

Aufwands von Gemeindeübereinkünften für die Gemeinde zu abweichenden Ergebnissen und Kennzahlen bezüglich der 5%-Budgetdefizit-Regel führen könnte.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Vorschriften zum finanziellen Gleichgewicht im E-GFHHG (s. Art. 20 und 21) anders formuliert werden. Diese neuen Gleichgewichtsvorschriften und die Tatsache, dass die Übereinkünfte keine eigene Rechtspersönlichkeit haben, führten dazu, dass die aktuelle Lösung beibehalten wurde, d.h. die Integration der Rechnung der Übereinkunft in die Rechnung der federführenden Gemeinde. Das Problem, dass die Finanzkennzahlen der federführenden Gemeinde beeinflusst werden könnten, muss durch eine manuelle Berichtigung der für die Berechnung berücksichtigten buchhalterischen Daten gelöst werden, woran im Gesetz ausdrücklich erinnert wird (vgl. Art. 47 Abs. 4 E-GFHHG).

Die für die Gemeindeübereinkünfte vorgeschlagene Lösung wurde in der Vernehmlassung sehr positiv aufgenommen. Aus Gründen der terminologischen Klarheit wurde jedoch eine begriffliche Änderung vorgenommen, indem der Begriff der Sitzgemeinde durch denjenigen der federführenden Gemeinde ersetzt wurde. Dieser Ausdruck ist bereits jetzt gebräuchlich und hat den Vorteil, dass er nicht missverständlich ist in Bezug auf Trägerschaften, die Rechtspersönlichkeit haben, was bei den Gemeindeübereinkünften nicht der Fall ist, im Gegensatz insbesondere zu den Gemeindeverbänden.

#### **Art. 48 Einheiten des öffentlichen Rechts**

Die juristischen Personen öffentlichen Rechts, mit denen die Gemeinde Verbindungen aufweist, wie die Gemeindeverbände oder die Agglomeration, erstellen für ihre Mitgliedgemeinden die Tabelle der Beteiligungen. Leistet eine Gemeinde einer Gemeindeanstalt mit Rechtspersönlichkeit Garantien, stellt diese Anstalt den Gemeinden auch die Daten zur Verfügung, die im Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel erfasst werden müssen.

Der Staatsrat regelt in der GFHV die Modalitäten, die namentlich vergleichbare Ergebnisse unter den Gemeinden bei der Berechnung der Finanzkennzahlen sicherstellen. Eine der Fragen in diesem Zusammenhang betrifft die Berücksichtigung der Verschuldung der Gemeinden, die unabhängig von der Art der interkommunalen Zusammenarbeit und der Schuldenaufteilung auf verschiedene Ebenen (kommunal oder überkommunal) materiell die Gesamtverschuldung reflektieren sollte.

#### **Art. 49 Einheiten des privaten Rechts**

Die Gemeinden können mit Einheiten des privaten Rechts zusammenarbeiten, um bestimmte ihrer Aufgaben zu erfüllen (Art. 5a Abs. 3 GG). Das Register der Zusammenarbeitsvereinbarungen enthält die öffentlichen und privaten Partner jeder

Gemeinde in jedem Bereich (Art. 84<sup>bis</sup> GG, Art. 42b Abs. 2 Bst. e und 43 ARGG). Die Elemente dieses Registers sollten es ermöglichen, ohne Mehraufwand die Daten zusammenzustellen, die im Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel im Anhang der Gemeinderechnung zu erfassen sind.

### **Art. 50 Grundsätze der Buchführung**

Materiell gesehen ist dieser Artikel nicht neu. Derzeit sind die Grundsätze der Buchführung auf Ebene des ARGG festgelegt (Art. 86c GG und Art. 43a ARGG). Genau wie die übrigen Grundsätze (vgl. Art. 4, 10 und 40 E-GFHG), werden auch die Grundsätze der Buchführung im Gesetz niedergeschrieben.

### **Art. 51 Interne Verrechnungen**

Ohne dass sie im geltenden Recht behandelt würden, werden die internen Verrechnungen in den gemeinderechtlichen Körperschaften gemäss den Buchführungsregeln vorgenommen. In einem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden müssen jedoch der Vollständigkeit halber auch die internen Verrechnungen erwähnt werden. In Absatz 1 werden sie definiert, während in Absatz 2 präzisiert wird, dass sie nur in Fällen vorgenommen werden sollen, in denen sie benötigt werden, um die Aufwände und Erträge einer Aufgabe zu ermitteln (s. Art. 38 E-GFHG und den Kommentar dazu) oder um eine Aufgabe wirtschaftlich zu erfüllen.

### **Art. 52 Archiv**

Die Hauptfunktion dieses Artikels liegt im Verweis auf die einschlägigen Rechtsvorschriften. Die Fragen der Archivierung sind nunmehr im Gesetz über die Archivierung und das Staatsarchiv (ArchG, SGF 17.6) geregelt, das am 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist und auch für die gemeinderechtlichen Körperschaften gilt. Da das Ausführungsrecht zum ArchG derzeit ausgearbeitet wird, ist es sinnvoll, die Vorschriften im Kompetenzbereich des Staatsrats vorzubehalten.

Es sei im Übrigen bemerkt, dass die Gemeindearchive ein Ganzes bilden (vgl. Art. 103 GG in dem durch das ArchG revidierten Wortlaut). Die Finanzen sind also nicht losgelöst von den übrigen Bereichen der Gemeinde.

### **Art. 53 Anlagenbuchhaltung**

Die Anlagenbuchhaltung ist ein neues Instrument. Sie wird in der Fachempfehlung 12 HRM2 behandelt.

Die Anlagenbuchhaltung ist der besondere buchhalterische Ausweis über die Anlagegüter, in welchem die detaillierten Angaben über die Entwicklung dieser Posten erscheinen. Die zusammengefassten Bestandeswerte erscheinen in der Bilanz. In der Anlagenbuchhaltung werden die Vermögens-

werte (inkl. Darlehen und Beteiligungen) erfasst, die über mehrere Jahre genutzt werden.

Eine Anlage ist zu aktivieren, wenn sie die vom Gemeinwesen für die entsprechende Güterkategorie festgelegte Aktivierungsgrenze erreicht. Andernfalls ist sie über die Erfolgsrechnung direkt abzuschreiben (zu den Aktivierungsgrenzen siehe Art. 42 E-GFHG).

Die Anlagenbuchhaltung ist die Grundlage für mehrere Dokumente und Finanzvorfälle, darunter die Abschreibungen (s. Art. 45 E-GFHG). Der Anlagespiegel ist ein Bestandteil des Anhangs zur Jahresrechnung (Art. 18 Abs. 1 Bst. f E-GFHG).

Unter den Zusatzdaten gemäss Absatz 2 sind beispielsweise folgende Elemente zu verstehen: die verschiedenen Kategorien von Anlagegütern des Finanz- und des Verwaltungsvermögens (inklusive Darlehen und Beteiligungen), das Jahr der Anschaffung oder der Inbetriebnahme, die Anfangswerte, bei gebührenfinanzierten Infrastrukturen die Wiederbeschaffungswerte, die Nutzungsdauern, gegebenenfalls die Wertberichtigungen usw.

Sowohl für den Anhang als solchen als auch für die Anlagenbuchhaltung wird die GFHV Bestimmungen enthalten und Muster werden zur Verfügung stehen. Damit ist auch gesagt, dass die interessierten Kreise im Rahmen der Vernehmlassung zur GFHV ihren Standpunkt werden äussern können.

### **Art. 54 Inventare**

Die Körperschaften müssen Inventare führen, allenfalls pro Verwaltungseinheit. Es gibt zwei Inventarkategorien: Das Wert- und das Sachinventar.

Das Wertinventar enthält die Vorräte und Bestände sowie die Anlagen, d.h. die bilanzierten beweglichen und unbeweglichen Sachen.

Das Sachinventar enthält die nicht bilanzierten beweglichen und unbeweglichen Sachen; diese können also definitionsgemäss nicht in der Bilanz figurieren. Die Pro-memoria-Posten zu 1 Franken wird es nach HRM2 nicht mehr geben, da in der Bilanz der reale Wert aufzuführen ist. Für nicht in der Bilanz aufgeführte Sachen ist das Sachinventar genau der Ort, wo sie verzeichnet werden.

Am Bilanzstichtag muss eine Aufzeichnung in Papierform vorgenommen werden, damit die Inventare kontrolliert werden können. Fehlende Güter müssen eruiert werden.

Die Pflicht zur Inventarisierung ist grundlegend, sowohl im Privatrecht (Art. 958c Abs. 2 OR), als auch im HRM2 (s. Art. 64 des Mustergesetzes). Es kann daher nicht darauf verzichtet werden, entgegen einem in der Vernehmlassung geäußerten Wunsch. Der Grund für die Aufnahme eines Guts in

das Inventar ist nicht ausschliesslich sein finanzieller Wert. Es kann auch ein Gut sein ohne Marktwert, das aber für die Gemeinde kulturell von Bedeutung ist.

### **Art. 55 und 56 Internes Kontrollsystem**

Die Artikel 55 und 56 E-GFHH sind dem internen Kontrollsystem gewidmet (IKS). Dieser Begriff ist den Gemeinden bereits bekannt. Man kann sogar behaupten, dass praktisch alle Gemeinden ein IKS haben, ohne dass es diesen Namen trägt. Es geht nun darum, das IKS etwas formeller zu konkretisieren. Ziel des IKS ist es, ein System mit dokumentierten organisatorischen Massnahmen einzuführen, mit dem die Risiken von Vermögensschäden reduziert werden können und eine ordnungsgemässe Ausübung der Aufgaben garantiert wird.

Zahlreiche Gründe bekräftigen die Notwendigkeit eines IKS für die Gemeinwesen. Sie können wie folgt zusammengefasst werden:

- > Klärung in der Organisation (Aufgaben, Verantwortung, Schnittstellen/Verbindungsstellen);
- > Effizienzpotenziale werden erkennbar;
- > Mehr Sicherheit (weniger Abhängigkeiten), weniger Fehler;
- > Weniger Risiken (Prävention), klarer Umgang mit Risiken (Risikomanagement);
- > Leichtere Betriebsführung (Transparenz, Durchgängigkeit, Klarheit);
- > Bewusstere Betriebskultur (Verantwortungsbewusstsein, mehr Austausch und Kontakt, verbesserte Sachbezogenheit);
- > Mehr Vertrauen in der Organisation, von Seiten der Bevölkerung, zwischen den Gremien.

Manche mögen es für übertrieben halten, dass ein IKS für die kleinen Körperschaften verlangt wird. Aber nirgends ist das Risiko des Schadens durch den Ausfall eines Mitarbeiters grösser als in einer Gesamtverwaltung, wo eine einzige Person gleichzeitig Gemeindegemeinschafter, Finanzverwalter und Bauverwalter ist. In einer kleinen Gemeinde darf das IKS schlanker gestaltet sein. Der Staatsrat kann die Anforderungen unter Berücksichtigung dieser Unterschiede im Detail festlegen.

Schliesslich könnte man befürchten, dass die Einführung eines IKS ein Misstrauensklima fördern würde. Doch das Wort Kontrolle hat verschiedene Bedeutungen. Auch diese: steuern, beobachten, erkennen, sicherstellen, begleiten, usw. Alles Aspekte der guten Führung und des «Immer-Besser-Werdens».

Die Vernehmlassungsergebnisse lassen im Grundsatz eine breite Zustimmung zum vorgeschlagenen IKS erkennen. Zum Umstand, dass es sich um ein neues Element handelt, ist zu erwähnen, dass das geltende Recht das IKS bereits

indirekt erwähnt, indem die Prüfung der Revisionsstelle folgende Aspekte umfasst: die Arbeitsorganisation und die Wirksamkeit der vorbeugenden Massnahmen im Bereich der finanziellen Sicherheit sowie die Sicherheit im Zusammenhang mit EDV-Buchführungssystemen (Art. 60c Abs. 2 Bst. h und i ARGG). So gesehen ist das IKS also nicht ganz neu für die Gemeinden.

Der E-GFHH konkretisiert lediglich diese Elemente unter dem Titel des IKS, das heute zum Standard gehört. Selbstverständlich hängt der Inhalt des IKS von der Grösse und den spezifischen Risiken ab. Entsprechende Werkzeuge bestehen und den Gemeinden werden Muster zur Verfügung stehen.

### **Art. 57–63 Externe Kontrolle der Buchhaltung und der Jahresrechnung – Revisionsstelle**

Diese Artikel übernehmen materiell gesehen die Regeln zur Revisionsstelle, die im GG mit der Teilrevision vom 16. März 2006 eingeführt wurden. Da diese Bestimmungen in der Praxis zufriedenstellend funktioniert haben, können sie ohne grundlegende Änderungen übernommen werden.

Es sei jedoch bemerkt, dass in der Revision des GG im Jahr 2006 keine Revisionsstelle für die Bürgergemeinden vorgesehen wurde (Art. 106 Abs. 3 Bst. b GG); der E-GFHH holt dieses Versäumnis nach, indem er auf die Spezialregel verzichtet, die in Artikel 106 des geltenden GG festgeschrieben ist.

Zu Artikel 60 äusserten gewisse Vernehmlasser den Wunsch, die Unverzüglichkeit der Meldung durch eine Frist von zwei Wochen zu ersetzen. Der Entwurf gibt diesem Wunsch statt (Änderung in beiden Absätzen von Art. 60). Der Ausdruck *unverzüglich* für die obligatorischen Meldungen in Artikel 63 bleibt jedoch berechtigt und ist von dieser Änderung nicht betroffen; die Bemerkung in der Vernehmlassung bezog sich im Übrigen nicht auf Artikel 63.

### **Art. 64 Steuerressourcen – Steuerfüsse und -sätze**

Kapitel 7, das zwei Artikel enthält, erstellt eine Verknüpfung zur Gesetzgebung über die Gemeindesteuern. Bestimmte Elemente des Gesetzes über die Gemeindesteuern (GStG, SGF 632.1) werden in den E-GFHH übertragen, namentlich jene zur Entscheidung über die Steuerfüsse und Steuersätze.

Materiell gesehen werden aber die bestehenden Regeln unverändert übernommen. So gelten die Entscheidungen über die Steuerfüsse für unbestimmte Zeit und bleiben, bis zu einer neuen Entscheidung der Legislative, unverändert. Im E-GFHH wird vorgeschlagen, diesen Unterschied zum System, das auf Staatsebene oder in anderen Kantonen angewendet wird, aufrechtzuerhalten, ausgehend davon, dass diese Besonderheit der kommunalen Steuerfüsse nicht in Frage gestellt wurde.

### **Art. 65 Obligatorische Erhöhung**

Dieser Artikel umfasst zwei Elemente. Absatz 1 entspricht Artikel 87 Abs. 3, 2. Satz GG, der besagt, dass der Steuerfuss erhöht werden muss, wenn der Aufwand den Ertrag um den gesetzlich festgelegten Maximalbetrag übersteigt (derzeit ein Aufwandüberschuss von 5%). In Übereinstimmung mit den neuen Regeln für das finanzielle Gleichgewicht ist Artikel 65 Abs. 1 E-GFHG mit den Artikeln 20 und 21 E-GFHG abgestimmt und knüpft daher die obligatorische Erhöhung an ein Defizit, das zu einem Bilanzfehlbetrag führt.

Zweifelsohne wird jedoch eine Gemeinde nicht warten, bis ein Bilanzfehlbetrag droht, um die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, damit der Haushalt wieder ins Gleichgewicht kommt. Der Finanzplan hat insbesondere zum Ziel, die Entwicklungen vorauszusehen, die das finanzielle Gleichgewicht gefährden könnten, damit rechtzeitig die notwendigen Massnahmen ergriffen werden können.

Das zweite Element von Artikel 65 E-GFHG betrifft eine Überwachungsmassnahme, die ergänzend zu Absatz 1 angewendet wird. Absatz 2 von Artikel 65 E-GFHG entspricht materiell dem Artikel 40 GStG, gemäss dem der Staatsrat eine Gemeinde dazu anhalten kann, eine Steuer zu einem anderen Ansatz zu erheben als dem von der Gemeindelegislative gewählten. Bis heute hat der Staatsrat diese Bestimmung nur sehr selten angewendet.

### **Art. 66 Zuständigkeiten der Gemeindeorgane – Gesamtheit der Stimmberechtigten**

In Kapitel 8 werden in den Artikeln 66 bis 74 die Zuständigkeiten der Gemeindeorgane im finanziellen Bereich behandelt.

Artikel 66 E-GFHG entspricht Artikel 8 GG im Finanzbereich. Die Gesamtheit der Stimmberechtigten entscheidet bei einem Referendum oder bei einer Abstimmung über eine Volksinitiative.

### **Art. 67 Gemeindeversammlung**

In Artikel 67 E-GFHG sind die Befugnisse mit finanziellem Charakter der Gemeindeversammlung aufgezählt. Somit enthält Artikel 10 nGG nur noch die Befugnisse, die nicht hauptsächlich eine finanzielle Tragweite haben.

Materiell werden die aktuellen Befugnisse mit terminologischen Anpassungen übernommen (z. B. wird der Begriff Verpflichtungskredit verwendet anstelle von Ausgabe, die nicht in einem Rechnungsjahr gedeckt werden kann).

Die einzige Neuheit besteht im Finanzreglement der Gemeinde, das bis jetzt nicht vorgesehen war, sich aber als notwendig erweist, damit die Gemeinden bestimmte Parameter individuell festlegen können (wie die Aktivierungsgrenze,

die Grenzwerte für die aktive und passive Rechnungsabgrenzung und die Finanzkompetenz des Gemeinderats).

Angesichts des wichtigen Inhalts des Finanzreglements handelt es sich um ein allgemein verbindliches Reglement, das somit von der Gemeindelegislative verabschiedet und von der zuständigen Direktion des Staatsrats – wahrscheinlich der ILFD – genehmigt werden muss (Art. 148 Abs. 2 GG). Es ist vorgesehen, ein Musterreglement zur Verfügung zu stellen, das den Gemeinden als Vorlage für die Ausarbeitung ihres Finanzreglements dienen kann. Zudem steht das Finanzreglement der Gemeinde an erster Stelle in Absatz 1, noch vor der Aufzählung der übrigen Befugnisse der Gemeindeversammlung. Denn indem die Kompetenzen des Gemeinderats in Bezug auf Ausgaben begrenzt werden, beschränkt sich die Gemeindeversammlung bei der Ausübung ihrer anderen Befugnisse, die je nach Fall einen finanziellen Charakter haben oder haben können. Der finanzielle Charakter kann direkt (z. B. Kreditabstimmung) oder indirekt sein (die Annahme einer Schenkung mit Auflagen, die eine Belastung der Gemeindefinanzen zur Folge haben kann) (s. auch den Kommentar zu Art. 3 Bst. b E-GFHG, insbesondere die hinsichtlich der Zuständigkeiten mit Ausgaben gleichzusetzenden Handlungen).

Die Bestimmungen über die Finanzkompetenzen der Organe fanden in der Vernehmlassung breite Unterstützung.

Bezugnehmend auf eine in der Vernehmlassung aufgeworfene Frage, ist zu Artikel 73 Abs. 2 Bst. a E-GFHG zu sagen, dass die Weisungen des Gemeinderates nach wie vor notwendig sein werden (s. Art. 42 ARGG), aber sie müssen in Zukunft den Rahmen des kommunalen Finanzreglements einhalten. Auch wenn das GFHG klar und vollständig sein muss, bleibt doch das kommunale Finanzreglement unverzichtbar, denn das Gesetz kann weder Aktivierungsgrenzen noch Finanzkompetenzen für die Organe aller Gemeinden und aller übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften festlegen.

Eine kantonale Verwaltungseinheit hat die Frage aufgeworfen, wie es sich verhalte mit der Annahme der Ortsplanung durch den Gemeinderat und dem Beschluss der Erschliessungskredite, die in die Zuständigkeit des Legislativorgans fallen. Diesbezüglich ist eine Antwort des Staatsrats vom 11. Juni 2013 auf eine Motion in Erinnerung zu rufen (M1019.12), wonach die Ausgaben für die Erschliessung eine Kompetenz der Gemeindelegislative sind, was das Gegenstück zu der ausschliesslichen Kompetenz der Gemeindeexekutive zum Beschluss der Ortsplanung darstellt. Mit anderen Worten gesagt, handelt es sich um neue Ausgaben. Gegenwärtig ist nur die Legislative für neue Ausgaben zuständig. Der Gemeinderat muss sich deshalb bewusst sein, dass er die Ortsplanung nur umsetzen kann, wenn er die Legislative von der Notwendigkeit der entsprechenden Kredite überzeugen kann. Der Vorteil mit dem neu vorgeschlagenen Finanzre-

glement besteht darin, dass die Gemeinden inskünftig die Schwellenwerte für die Zuständigkeit der Gemeindeorgane festlegen (des Gemeinderats und gegebenenfalls des Generalrats). Somit wird inskünftig die Legislative die Möglichkeit haben, in Form von Schwellenwerten festzulegen, welchen finanziellen Spielraum sie dem Gemeinderat einräumen will.

### **Art. 68 Generalrat**

Die Bestimmungen, welche die Befugnisse des Generalrats behandeln, sind auf zwei Artikel aufgeteilt: Artikel 68 E-GFHG verweist auf den Artikel über die Gemeindeversammlung, so wie Artikel 51<sup>bis</sup> GG für die übrigen Befugnisse des Generalrats.

### **Art. 69 Referendum**

Der zweite Artikel über die Befugnisse des Generalrats ist insbesondere dem Finanzreferendum gewidmet; die übrigen Referenden sind weiterhin in Artikel 52 nGG geregelt.

In dem Artikel wird die Frage beantwortet, welche Ausgaben dem Referendum unterstellt sind. Im geltenden Recht wird der Ausdruck «Ausgabe, die nicht in einem Rechnungsjahr gedeckt werden kann» verwendet, der den Nachteil hat, dass nicht zwischen den gebundenen und den neuen Ausgaben unterschieden wird. Im E-GFHG wird jedoch präzisiert, dass das Referendum ausschliesslich für neue Ausgaben ergriffen werden kann.

Jede Gemeinde muss im Finanzreglement eine Referendumsgrenze festlegen. Solange eine solche Bestimmung fehlt, kann gemäss Artikel 69 Abs. 3 E-GFHG zu jeder neuen Ausgabe, die vom Generalrat beschlossen wurde, das Referendum ergriffen werden. Diese ergänzende Regel war bei der Einführung des Finanzreferendums für die Gemeindeverbände angewendet worden (vgl. Art. 165 Abs. 2 GG).

Nach dem Beispiel der kantonalen Regelung müssen die Grenzen für die Projektierungskredite von den Grenzen der übrigen Verpflichtungskredite unterschieden werden.

Weiter ist die Frage zu klären, ob das Referendum gegen eine Ausgabe ergriffen werden kann, die nicht einmalig, sondern wiederkehrend ist, und welche Grenze hier anzuwenden ist. Absatz 2 von Artikel 69 E-GFHG beantwortet diese Frage damit, dass für die wiederkehrenden Ausgaben die vorhersehbare gesamte Dauer der Verpflichtung berücksichtigt wird. In Ermangelung einer zeitlichen Bestimmbarkeit der Dauer der Verpflichtung gilt eine Dauer von 10 Jahren.

Im Gegensatz zu den Gemeindeverbänden (Art. 123e GG) ist das fakultative Referendum die einzige Referendumsform, die auf Gemeindeebene gesetzlich vorgesehen ist. Das heisst, es muss immer anhand eines Begehrens mit der vorgeschriebenen Anzahl Unterschriften von Stimmberechtigten ergrif-

fen werden. Der E-GFHG schreibt den Gemeinden das obligatorische Referendum nicht vor, aber wenn eine Gemeinde dieses in ihrem Finanzreglement vorsehen möchte, ist sie gemäss dem Grundsatz der Gemeindeautonomie dazu berechtigt. Das Muster-Finanzreglement könnte eine Option dazu enthalten.

### **Art. 70–72 Finanzkommission**

Die Artikel 70–72 E-GFHG übernehmen materiell gesehen die aktuellen Regeln zur Finanzkommission, und passen diese an die in der Praxis gemachten Erfahrungen und anerkannten Bedürfnisse an. So sind die Geschäfte, die einer Stellungnahme der Finanzkommission bedürfen, nicht in einem abschliessenden Katalog mit allen Fällen aufgelistet, sondern durch eine materielle Beschreibung mit dem Ziel, die Entscheide der Legislative mit finanziellem Charakter zu bezeichnen (s. Art. 72 Abs. 1 E-GFHG).

Die Statuten eines neuen Verbands, Vereinbarungen mit Dritten oder ein Gebührenreglement bedürfen in Zukunft also der Stellungnahme der Finanzkommission, wenn die geschätzten finanziellen Auswirkungen den finanziellen Kompetenzbereich des Gemeinderats überschreiten. Dies entspricht für gewisse Gemeinden bereits der Praxis.

Die Tragweite der Stellungnahme der Finanzkommission ändert jedoch nicht. Wie in Artikel 72 Abs. 2 E-GFHG erwähnt, gibt die Finanzkommission eine Stellungnahme unter finanziellen Gesichtspunkten ab.

In Übereinstimmung mit der Anpassung des Kreditrechts an die neuen Normen entwickeln sich die Befugnisse der Finanzkommission auch insofern, als ihre Beurteilung erforderlich ist, wenn der Gemeinderat eine gebundene Ausgabe (oder einen gebundenen Zusatzkredit/Nachtragskredit) beschliessen möchte, deren Betrag seine finanzielle Kompetenz für neue Ausgaben überschreitet. Diese Regel ist Gegenstand von Absatz 3.

Bezugnehmend auf eine Bemerkung in der Vernehmlassung ist zuzugestehen, dass die Mindestzahl von drei Mitgliedern der Finanzkommission den Nachteil aufweist, dass bei einem Rücktritt die gesetzliche Mindestgrösse unterschritten wird; dieser Nachteil besteht bei einer Finanzkommission mit fünf Mitgliedern nicht. Den Gemeinden wird deshalb in der Praxis geraten, eine fünfköpfige Finanzkommission zu bestellen. Der Staatsrat möchte aber nicht so weit gehen, diese Regel obligatorisch zu erklären, da das GFHG andere Neuerungen einführt.

Die Verlängerung der Fristen für die Finanzkommission hat in der Vernehmlassung nur sehr wenig Kritik hervorgerufen. Ausserdem wurde der Termin für die Übermittlung der Verbandsbudgets auf Mitte Oktober vorgezogen, wie in der Ver-

nehmlassung gewünscht. Unter diesen Umständen scheint es gerechtfertigt, die Fristen bei 30 bzw. 7 Tagen zu belassen.

### Art. 73 *Gemeinderat*

Dieser Artikel erinnert an die zentrale Rolle des Gemeinderats im Bereich Finanzhaushalt. Im weiteren Sinne kommt der in diesem Artikel beschriebene Auftrag dem Exekutivorgan jeder gemeinderechtlichen Körperschaft zu. In sachlicher Hinsicht bringt diese Bestimmung die Rolle der Exekutive zum Ausdruck, so wie sie sich im Wesentlichen aus den geltenden Regeln ergibt.

Die Anforderung, dass die der Legislative unterbreiteten Gegenstände von einer Botschaft begleitet werden müssen, ist neu im Gesetz verankert (Abs. 3). Diese Vorschrift sollte jedoch keine grossen Änderungen nach sich ziehen, da in vielen Gemeinden die Botschaft des Gemeinderats zu den verschiedenen Geschäften, die der Legislative unterbreitet werden, bereits gängige Praxis ist. Die GFHV wird eine bestimmte Anzahl Elemente enthalten, die in den Botschaften zu den üblichen Geschäften (Kreditantrag, Budget und Jahresrechnung) enthalten sein müssen.

### Art. 74 *Finanzverwaltung*

Im geltenden Gesetz wird die Bezeichnung *Gemeindekassier* verwendet. Dieser Ausdruck entspricht nicht mehr den gängigen Bezeichnungen für diese Funktion in immer mehr Gemeinden. Der E-GFHH schlägt daher vor, diesen Ausdruck durch *Finanzverwalterin* oder *Finanzverwalter* zu ersetzen. Artikel 80 GG wurde durch einen Verweis auf das GFHH angepasst (s. Art. 80 nGG).

### Art. 75 *Oberaufsicht – Grundsatz*

Dieser Artikel stellt den Bezug zum GG und zum Gesetz über die Agglomerationen (AggG) her, was die Oberaufsicht dieser Körperschaften betrifft. Wie Artikel 2 E-GFHH, in dem es um den Geltungsbereich geht, wird in diesem Artikel der Begriff gemeinderechtliche Körperschaften im gleichen Sinne wie in Artikel 2 verwendet.

Der Vorschlag, die Bürgergemeinden nicht mehr von der Oberaufsicht über die gemeinderechtliche Körperschaften auszuschliessen, machte auch Anpassungen des GG erforderlich (s. Art. 105–106, Überschrift von Kapitel 8 und Art. 143 nGG).

### Art. 76 *Für die Gemeinden zuständiges Amt*

Die Aufgaben des Amtes, das für die Gemeinden zuständig ist (gegenwärtig das GemA), betreffen vor allem den finanziellen Bereich. In Artikel 76 E-GFHH werden daher die finanziellen Elemente der Artikel 145 Abs. 2 GG und 55 ARGG

übernommen, wobei sie an die Entwicklungen der letzten Jahre angepasst werden (z. B. im Bereich Statistik).

Es sei darauf hingewiesen, dass die verschiedenen Bewilligungen im Finanzbereich, die das GemA für die Körperschaften ausstellte, zugunsten vermehrter Autonomie aufgehoben werden. Hingegen wird die beratende Rolle des Amtes verstärkt werden (s. Bst. b von Art. 76 E-GFHH), was die Schwächung seiner Rolle als Genehmigungsbehörde bei Weitem kompensieren wird. Die Bestimmungen über die finanziellen Bewilligungen werden entsprechend angepasst (s. Art. 148 nGG).

Die Kontrollfunktion wurde ausgebaut (Bst. c und d von Artikel 76 E-GFHH), wobei die Entscheidungskompetenz über allfällige Aufsichtsmaßnahmen, die ergriffen werden müssen, wie bisher der Zuständigkeit der Direktion oder des Staatsrats unterstehen.

### Art. 77 *Rechtsmittel – Verweis*

Dieser Artikel stellt den Bezug zum GG und zum AggG her, deren Rechtsmittel auch im finanziellen Bereich für entsprechende Streitsachen der gemeinderechtlichen Körperschaften gelten.

### Art. 78 *Umsetzungsbestimmungen – Allgemeines*

Die Einführungsmodalitäten des neuen Systems werden in der GFHV im Einzelnen aufgeführt werden. Der Staatsrat wird mit einem Entwurf befasst werden, der in Anbetracht der Bedeutung dieses Erlasses auch in die Vernehmlassung gegeben wird.

In der GFHV werden die verschiedenen Etappen und Vorgehen mit den entsprechenden Fristen festgelegt werden. Wenn nötig, wird die Verordnung auch eine Differenzierung oder eine Staffelung für die verschiedenen Körperschaften vorsehen können.

In der GFHV wird auch festgelegt werden, welches Budget erstmals nach den neuen Regeln vorgelegt werden muss. Die beiden Erlasse, also das GFHH und die GFHV, werden gleichzeitig in Kraft treten müssen. Da die Gemeinden ihr Finanzreglement erlassen müssen, bevor das erste Budget nach neuem Recht verabschiedet werden kann, werden die Vollzugsvorschriften auch Bestimmungen zur Annahme des ersten Finanzreglements enthalten.

Betreffend die in Bezug auf HRM2 vergleichende Darstellung der Budgets T-1 (letztes Budget nach HRM1 [2019 gemäss der Zeitplanung]) und T (erstes Budget nach HRM2 [2020 gemäss der Zeitplanung]), zeigen die Erfahrungen in anderen Kantonen und in der Pilotgemeinde Murten, dass diese Arbeit notwendig ist, insbesondere aus Gründen der Trans-

parenz. Die GFHV wird die Einzelheiten und Mindestanforderungen diesbezüglich festlegen. Das GemA wird Muster und Anleitungen zur Verfügung stellen.

Gegenüber dem Wortlaut der Vernehmlassungsvorlage wurde ein neuer Absatz 2 angefügt, der die Arbeiten betrifft, die zur Erstellung des Verzeichnisses der Bürgergemeinden notwendig sind. Laut Artikel 104<sup>bis</sup> Abs. 1 GG ist das Vorhandensein von Bürgergütern auf dem Gemeindegebiet das entscheidende Kriterium für die Existenz einer Bürgergemeinde.

### **Art. 79 Neubewertung der Bilanz – Finanzvermögen**

HRM2 sieht vor, dass bei Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells das Finanzvermögen neu bewertet wird, und zwar auf der Basis des Verkehrswerts (s. auch Punkt 3.2.6). Die Berechnung des Verkehrswerts ist nicht immer einfach, in den Gemeinden sind jedoch oft Informationen vorhanden, oder können ohne grosse Kosten bezogen werden.

Die Neubewertung nach Artikel 79 E-GFHG betrifft diejenigen Güter, die zum Finanzvermögen im engeren Sinne gehören, wie in der neuen Gesetzgebung definiert (s. Art. 3 Bst. a E-GFHG). Falls nötig, muss je nach Fall die Zuteilung eines Guts zum Finanz- oder zum Verwaltungsvermögen korrigiert werden. Die Umsetzungsbestimmungen stellen sicher, dass diese Korrekturmassnahmen der Bilanz nicht Gegenstand von separaten Entscheidungen der Legislative für jedes Gut werden.

Wenn die Elemente des Finanzvermögens gemäss den bis anhin geltenden Vorschriften nie neu bewertet worden sind und sie in der Bilanz zu ihrem Anschaffungs- oder Produktionswert ausgewiesen sind, wird HRM2 und die damit verbundene Neubewertung erhebliche Reserven aufdecken. Das Gegenteil ist jedoch auch möglich, wenn ein bilanzierter Wert nach unten korrigiert werden muss.

Der Nettoestbetrag dieser einmaligen Neubewertungsoperationen beim Übergang zum neuen Gesetz bildet die Neubewertungsreserve des Finanzvermögens.

Die Neubewertungsreserve ist Teil des nicht zweckgebundenen Eigenkapitals. Diese Reserve wird in der Eingangsbilanz gebildet und in der Abschlussbilanz des ersten Rechnungsjahres aufgelöst (s. Abs. 3). Mit diesem Vorschlag hält man sich an die Empfehlungen von HRM2 und jenen des SRS-CSPCP.

In der Vernehmlassung hat sich gezeigt, dass die Neubewertung des Finanzvermögens nicht bestritten ist (s. Pt 2.6 hier vor). Es wird jedoch festgestellt, dass zuweilen Missverständnisse vorliegen, die mit dem Begriff des Finanzvermögens zusammenhängen. Es ist deshalb in Erinnerung zu rufen, dass das Finanzvermögen korrekt verstanden nur solche

Güter umfasst, von denen die Gemeinde sich trennen kann, ohne dass sie in ihrem Betrieb davon berührt wird.

Die Neubewertung hat nicht zum Ziel, den Wert der Güter künstlich aufzublähen, ganz im Gegenteil: es geht darum, ihnen den korrekten Wert zuzuordnen, wie er der Wirklichkeit entspricht. Ausserdem entstehen dadurch keine Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung, da das (echte) Finanzvermögen nicht abgeschrieben wird. Freilich besteht die Pflicht zum Unterhalt, und gewisse Auflagen sind für öffentliche Eigentümer sogar strenger als für private, aber die Unterhaltungspflicht des Liegenschaftsparks hängt nicht von der Neubewertung oder von der neuen Finanzhaushaltsgesetzgebung ab. Schliesslich ist daran zu erinnern, dass das Finanzvermögen nicht ausschliesslich aus Liegenschaften bestehen muss (es können z. B. auch börsenkotierte Aktien dazu gehören).

### **Art. 80 Neubewertung des Verwaltungsvermögens**

Die Neubewertung des Verwaltungsvermögens beim Übergang zu HRM2 ist keine zwingende Voraussetzung, aber sie hat zahlreiche Vorteile, sodass sowohl die PG HRM2 als auch der Lenkungsausschuss HRM2 diese Massnahme befürworten (siehe auch Punkt 3.2.6). Es handelt sich also um ein einmaliges Restatement beim Übergang zu HRM2, berechnet zum Anschaffungswert. Die GFHV wird festlegen, ob eine längere Dauer von 25 Jahren oder höchstens 30 Jahren angebracht ist. Die Abschreibungen werden auf dem ursprünglichen Wert festgelegt, doch der Mehraufwand wird durch Entnahmen bei der Aufwertungsreserve kompensiert (Abs. 3). Die Aufwertungsreserve des Verwaltungsvermögens wird nach 10 Jahren aufgelöst (Abs. 4). In begründeten Ausnahmefällen kann eine längere Dauer genehmigt werden.

Eine Neubewertung des Verwaltungsvermögens hat insbesondere folgende Vorteile:

- > Der Grundsatz eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes wird nur eingehalten, wenn auch das Verwaltungsvermögen neu bewertet wird.
- > Die Anlagenbuchhaltung muss ohnehin erstellt werden und sie enthält die für das Restatement notwendigen Elemente.
- > Das Restatement liefert die Grundlagen für die einfache Rechtfertigung der Berechnung der an Dritte oder andere Körperschaften verrechneten Leistungen (z. B. Nutzung von Sporthallen).
- > Das Restatement ermöglicht es, die Verzerrungen zu eliminieren, die aufgrund der Abschreibungen auf den Bilanzwerten entstehen konnten, indem es die Abschreibungen nach der Nutzungsdauer wieder herstellt.

Es liesse sich einwenden, dass das Restatement des Verwaltungsvermögens eine komplexe Analyse in den Gemeinden erfordert, die keine Fachabteilung haben, und befürchten,

dass Schwierigkeiten bei der Bewertung bestimmter Elemente auftauchen könnten. Manche könnten es auch für unverhältnismässig halten, langwierige und aufwändige Recherchen für eine einmalige Operation durchzuführen. In Abwägung dieser Argumente sind sowohl die PG HRM2 als auch der Lenkungsausschuss HRM2, wie bereits erwähnt, zum Schluss gekommen, dass die Vorteile die Nachteile bei Weitem überwiegen.

Was die durch Abgaben finanzierten Bereiche betrifft, sei daran erinnert, dass der Wert der Anlagen gemäss den Spezialgesetzgebungen bereits jetzt dem tatsächlichen Wert oder sogar dem Ersatzwert entsprechen muss, um die Berechnung der vom Gesetz vorgeschriebenen Gebühren zu rechtfertigen. Die Neubewertung dieser Anteile des Verwaltungsvermögens stellt daher keine Neuheit im eigentlichen Sinn dar.

In der Vernehmlassung hat die Neubewertung des Verwaltungsvermögens zu den meisten Fragen und Bemerkungen betreffend die Modalitäten Anlass gegeben. Es wird deshalb bei der Information und der Schulung ein besonderes Augenmerk auf dieses Thema gelegt werden. Im Grundsatz stösst die Neubewertung des Verwaltungsvermögens auf eine breite Zustimmung. Nur gerade eine Gemeinde hat sich prinzipiell dagegen ausgesprochen, wobei sie den Arbeitsaufwand und den nicht obligatorischen Charakter gemäss HRM2 als Gründe anführte. Der Staatsrat ist jedoch der Meinung, dass die dargelegten Vorteile für eine Neubewertung sprechen.

Was die massgebende Zeitperiode anbetrifft, so findet die Dauer von 20 Jahren am meisten Zustimmung. Diese Dauer figuriert nicht im Gesetz, und gewisse Vernehmlasser plädierten für eine individuelle Herangehensweise; für sie besteht der Hauptzweck darin, den aktuellen Wert des Verwaltungsvermögens pragmatisch zu ermitteln, wobei trotzdem die grösstmögliche Annäherung an die Wirklichkeit gesucht werden müsse.

Die Frist von 10 Jahren für die Auflösung wurde von gewissen Vernehmlassern als zu kurz erachtet. Diesbezüglich ist jedoch daran zu erinnern, dass dieser Vorgang in erster Linie dazu dient, die Aufwertungsreserve innerhalb einer gewissen Frist abzubauen.

### **Art. 81 Änderung bisherigen Rechts – Gemeinden**

Zahlreiche Artikel des GG müssen im Sinne der im E-GFHH enthaltenen Vorschläge angepasst werden, um Widersprüche und Unvereinbarkeiten zwischen diesen beiden Gesetzen zu vermeiden. Die vorgeschlagenen Änderungen, die von Artikel 10 bis Artikel 165 GG reichen, sind alle durch das Bestreben begründet, die Grundgesetzgebung über die Gemeinden und die Gesetzgebung über die Gemeindefinanzen so gut wie möglich zu harmonisieren.

Wie bereits erwähnt, werden die Artikel des GG, die gemäss dem vorliegenden Artikel geändert werden sollen, mit nGG aufgeführt.

So wurden beispielsweise aus Artikel 10 nGG die Befugnisse mit finanziellem Charakter entfernt, da diese von nun an im GFHH aufgelistet sind (Art. 67 E-GFHH).

Die Aufteilung in zwei verschiedene Gesetze (GG und GFHH) kann manchmal zu heiklen Entscheidungen bei stark miteinander verknüpften Themen führen, wie den allgemeinverbindlichen Gemeindefragmenten (z. B. über Abgaben) oder der Übertragung von Befugnissen im Bereich der Abgaben (die in den allgemeinverbindlichen Reglementen festgelegt sind). Die im E-GFHH vorgeschlagene Lösung besteht darin, die Reglemente in Artikel 10 GG zu behalten und die Übertragung von Befugnissen im Bereich der Abgaben in Artikel 67 Abs. 3 E-GFHH zu behandeln, mit der Begründung, dass diese Übertragung nur die Abgaben betrifft, während die Reglemente alle Bereiche betreffen können.

Eine gewisse Anzahl Verweise auf das GFHH wird nötig sein, um die Verknüpfung zwischen dem Grundgesetz, also dem GG, und dem Finanzgesetz sicherzustellen (s. z. B. Art. 12 Abs. 2 und 145 Abs. 2 nGG).

Da die Gemeinden das Finanzreglement beschliessen müssen, bevor das erste Budget nach neuem Recht verabschiedet werden kann (vgl. Art. 78 E-GFHH), sollte das gleiche Prinzip für Gemeinden sichergestellt werden, die sich ab dem Inkrafttreten des GFHH zusammenschliessen. Das erklärt den vorgeschlagenen Artikel 141 Abs. 3 nGG.

Der Vorschlag, die Bürgergemeinden in die Körperschaften einzubeziehen, die der Aufsicht unterstellt sind (vgl. Punkt 3.2.5), hat ebenfalls Anpassungen erforderlich gemacht (vgl. Art. 105-106, Überschrift von Kapitel 8 und 143 nGG). In der Vernehmlassung wurde die Frage aufgeworfen, warum in Artikel 106 Abs. 2 nur auf Artikel 11 Abs. 2 betreffend die ausserordentlichen Sitzungen verwiesen werde. Dieser Verweis wurde korrigiert und auf den ganzen Artikel 11 ausgedehnt, denn Absatz 1 betreffend die ordentlichen Sitzungen war schon seit der Totalrevision des GG 1980 analog anwendbar, und es ist kein Grund ersichtlich, dies zu ändern.

### **Art. 82 Änderung bisherigen Rechts – Agglomerationen**

Da die Agglomerationen durch ein Spezialgesetz (Gesetz über die Agglomerationen, AggG, SGF 140.2) geregelt sind, muss dieses an die für das GG vorgeschlagenen Änderungen und den E-GFHH angepasst werden.

### **Art. 83 Änderung bisherigen Rechts – Kantonssteuern**

Das Gesetz über die direkten Kantonssteuern (DStG, SGF 631.1) ist durch diesen Entwurf indirekt betroffen, und zwar durch die Erwähnung der Schulgemeindesteuern, deren formelle Aufhebung von verschiedenen Instanzen vorgeschlagen wurde (s. Kommentar zu Art. 84).

### **Art. 84 Änderung bisherigen Rechts – Gemeindesteuern**

Mehrere Instanzen haben den Wunsch geäussert, den Begriff der Schulgemeindesteuer aus der kantonalen Gesetzgebung zu streichen, da die Grundlage für diese Steuer, die in der älteren Schulgesetzgebung enthalten war, verschwunden ist. Man kann nämlich davon ausgehen, dass die gesetzliche Grundlage für die Schulgemeindesteuer spätestens durch die Übergangsbestimmungen des Gesetzes über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule aufgehoben wurde, das am 1. August 1987 in Kraft trat.

Da die kantonale Gesetzgebung, insbesondere das Gesetz über die Gemeindesteuern (GStG, SGF 632.1), nicht an die Aufhebung der Schulgemeindesteuer angepasst wurde, soll dem Wunsch diverser Instanzen nachgekommen werden, indem im E-GFHG die notwendigen formellen Anpassungen vorgenommen werden.

So muss Artikel 1 Abs. 2 GStG aufgehoben werden. Er besagt, dass «den gemäss den Gesetzen über das Erziehungswesen errichteten Schulkreisen [...] das Besteuerungsrecht zuerkannt [wird]». In anderen Artikeln muss lediglich der Ausdruck «und Schulkreise» gestrichen werden.

Die Mitteilung der Beschlüsse über die Steuerfüsse wird nun im E-GFHG geregelt und das Gesetz über die Gemeindesteuern verweist darauf.

Schliesslich bietet die vorliegende Revision auch Gelegenheit, in Artikel 23 GStG zwei Korrekturen vorzunehmen, dies aufgrund entsprechender Hinweise von den zuständigen Instanzen. Die erste Korrektur betrifft den deutschen Text von Bst. c des Absatz 1. Das Kantonsgericht hat in der Tat darauf hingewiesen (Urteil vom 29. April 2011, Ref. 604 2010–3), dass die Formulierungen des französischen und des deutschen Texts nicht übereinstimmen und dass der deutsche Text deutlich restriktiver ist als der französische, indem er Verteilautomaten, die nicht Waren beinhalten, vom Geltungsbereich ausschliesst, dies im Gegensatz sowohl zum französischen Text, als auch zum Geist des Gesetzes und zur Praxis der Gemeinden. Die Korrektur erfolgt deshalb so, dass im deutschen Text der Ausdruck «automatischen Warenverteiltern» durch «Verteilautomaten» ersetzt wird. Die zweite Korrektur von Artikel 23 Abs. 1 GStG besteht darin, dass der Ausdruck «Wander-[Gewerbe]» gestrichen wird, da mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Gewerbe der Reisenden (SR

943.1) die Gemeinden nicht mehr die Möglichkeit haben, das Wandergewerbe als solches zu besteuern (die Erhebung einer Gebühr für gesteigerten Gemeingebrauch der öffentlichen Sachen bleibt gegebenenfalls vorbehalten).

### **Art. 85 Referendum**

Obwohl der E-GFHG zu einem Mehraufwand führen kann, vor allem bei seiner Einführung (vgl. Punkt 6), ist es nicht wahrscheinlich, dass der Entwurf neue Ausgaben nach sich zieht. Der E-GFHG untersteht daher dem Finanzreferendum nicht, aber wie alle Gesetze kann er Gegenstand eines Gesetzesreferendums sein.

### **Art. 86 Inkrafttreten**

Die Formulierung dieses Artikels entspricht dem üblichen Verfahren. Das Datum des Inkrafttretens des Gesetzes ist nicht gleichbedeutend mit der Umsetzung des Gesetzes (vgl. Art. 78 E-GFHG). Es wird Aufgabe des Staatsrats sein, die zur Umsetzung notwendigen Operationen und den Zeitplan im Detail vorzusehen, sobald der Gesetzestext den parlamentarischen und den Referendumsprozess durchlaufen hat.

## **6. Auswirkungen des Entwurfs**

### **6.1. Auswirkungen für den Staat**

#### **6.1.1. Finanzielle Auswirkungen für den Staat**

Für den Staat hat die Umsetzung von HRM2 in den Gemeinden und anderen gemeinderechtlichen Körperschaften finanzielle Auswirkungen auf zwei Ebenen.

Auf der einen Seite wird es notwendig sein, eine neue Informatikanwendung zu erstellen, welche die Finanzdaten der Gemeinden enthält. Die aktuell bestehende Anwendung im Amt für Gemeinden, CAFCom, wurde 2005 eingeführt, in der Folge mit verschiedenen Verbesserungen ergänzt und 2010 mit einem Modul für die Berechnung des interkommunalen Finanzausgleichs ausgestattet; insgesamt hat CAFCom rund 500 000 Franken gekostet. Die Kosten für eine neue Informatikanwendung können zum jetzigen Zeitpunkt nicht genau beziffert werden. Die Vorstudie hat jedoch gezeigt, dass ein Betrag über 600 000 Franken notwendig ist, um eine neue Software in Betrieb zu nehmen.

Auf der anderen Seite muss wahrscheinlich mit geringeren Einnahmen gerechnet werden, denn die gebührenpflichtigen Finanzierungsbewilligungen des Amts für Gemeinden werden durch eine Verstärkung der regulären Aufsichtstätigkeit ersetzt (Beratung und Vorschlag von Massnahmen bei der Direktion, falls nötig). Die Verwaltungsgebühren für Finanzierungsbewilligungen betragen im Jahr 2016 etwas mehr als 20 000 Franken.

### 6.1.2. Weitere Auswirkungen für den Staat

Die Bestimmungen des E-GFHH geben Anlass zu diversen Ausführungsbestimmungen des Staatsrats, die Gegenstand der GFHV sein werden. Sobald der definitive Wortlaut des GFHH bekannt sein wird, muss ein Vorentwurf der GFHV ausgearbeitet werden. Angesichts seiner Bedeutung wird dieser Text ebenfalls Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens sein.

Das GFHH und die GFHV schaffen den Rahmen für die vom GemA auszuarbeitenden Richtlinien, darunter namentlich der Kontenrahmen, der jedoch bereits als Arbeitsdokument zur Verfügung stehen wird, bevor die Gesetzestexte ausgearbeitet werden.

Gewisse Standards und Muster müssen den Gemeinden und übrigen Körperschaften zur Verfügung gestellt werden, insbesondere für den Anhang zur Jahresrechnung. Im Übrigen muss zusammen mit den Dachverbänden der Gemeinden ein Muster für das Finanzreglement ausgearbeitet werden.

Zudem werden Personalressourcen des Staates für die Ausbildung der Behörden und des Personals der gemeinderechtlichen Körperschaften benötigt.

Und schliesslich wird die Zulassung der Aufsicht über die Bürgergemeinden bestimmte zusätzliche Arbeiten nach sich ziehen, wie die Erstellung eines Verzeichnisses der Bürgergemeinden.

Die Arbeiten auf Staatsebene, die ausgeführt werden müssen, bevor die ersten Budgets nach dem neuen Recht erstellt werden, können wie folgt zusammengefasst werden:

- > Ausarbeitung des Entwurfs der GFHV;
- > Zurverfügungstellung des Kontenrahmens;
- > Vernehmlassungsverfahren über den Vorentwurf der GFHV;
- > Bearbeitung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und Unterbreitung des Entwurfs an den Staatsrat;
- > Ausarbeitung der Weisungen, der Muster für den Anhang sowie des Muster-Finanzreglements für die Gemeinden, gegebenenfalls Vernehmlassungsverfahren dazu;
- > Erstellung einer neuen Informatikanwendung und Integration der Finanzdaten der Gemeinden;
- > Arbeiten in Zusammenhang mit den Bürgergemeinden (Verzeichnisse usw.);
- > Vorprüfung der Finanzreglemente der Gemeinden und Genehmigung durch die Direktion;
- > Informations- und Ausbildungsaufgaben.

Angesichts des derzeit vorgesehenen Zeitplans (s. Punkt 4 hievore) scheint es, dass die Arbeiten viele interne Ressourcen innerhalb des Amtes mobilisieren, das für das Projekt verantwortlich ist.

## 6.2. Auswirkungen für die Gemeinden und die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften

### 6.2.1. Finanzielle Auswirkungen

Die Anpassung der Software zieht einmalige Kosten bei der Umsetzung nach sich. Für die Neubewertung des Vermögens dürften die meisten Arbeiten von den Körperschaften selber ausgeführt werden können, doch im einen oder anderen Fall könnte es sich als notwendig erweisen, sich an externe Fachpersonen zu wenden, um gewisse Güter zu bewerten.

### 6.2.2. Personelle Auswirkungen

Die erste Umsetzung des Entwurfs wird einen Mehraufwand für die Körperschaften sowohl auf der Ebene der Behörden als auch auf der Ebene des Personals zur Folge haben. Namentlich folgende Elemente erfordern einen speziellen Arbeitsaufwand für die Einführung:

- > Ausbildung der Gemeindebehörden und des Personals im neuen System;
- > Ausarbeitung, Vorprüfung und Annahme des Finanzreglements (das namentlich die Aktivierungsgrenze und die Finanzkompetenzen der Organe enthält) (für das Finanzreglement ist die kantonale Genehmigung ebenso erforderlich wie für die übrigen allgemeinverbindlichen Gemeindereglemente);
- > Erstellung der Anlagenbuchhaltung;
- > Bewertung der Bilanz gemäss den Vorschriften, die den Übergang zum neuen System regeln;
- > Ausarbeitung der Anhänge zur Jahresrechnung (welche die in Art. 18 E-GFHH erwähnten Elemente enthalten);
- > Erstellung des Budgets und der Rechnung des Jahres vor der ersten Anwendung gemäss dem alten und dem neuen System, zu Vergleichszwecken.

## 7. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Da die im E-GFHH behandelte Materie Teil der Autonomie der Kantone ist, wirft der Entwurf keine Probleme in Bezug auf die Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht auf. Im Übrigen stützt er sich stark auf HRM2 und trägt somit zu einer grösseren Harmonisierung der Finanzsysteme der schweizerischen Gemeinwesen bei.

Der Entwurf steht zudem im Einklang mit den Bestimmungen des kantonalen Verfassungsrechts, namentlich mit den Artikeln 82, 84 und 132 KV.

## 8. Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Entwurf hat keine negativen Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden, sondern trägt im Gegenteil zu einer grösseren Gemeindeautonomie bei, indem er mehr Flexibilität für individuelle Entscheidungen der Gemeinden einführen möchte in verschiedenen Bereichen, die bis anhin durch das kantonale Recht einheitlich geregelt waren (z. B. Finanzkompetenzen, Aktivierungsgrenzen usw.).

Dazu sei auch erwähnt, dass die finanziellen Bewilligungen, die im aktuellen Recht erforderlich sind, mit dem neuen System aufgehoben werden. Dies erhöht zusätzlich die Autonomie und die Verantwortung der Körperschaften (vgl. Kommentar zu Art. 76 E-GFHG).

## 9. Bewertung der nachhaltigen Entwicklung

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen haben keine negativen Auswirkungen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit. Es handelt sich lediglich um eine andere Methode beim Umgang und bei der Darstellung der Finanzen eines Gemeinwesens, die keinen negativen Einfluss weder auf die Umwelt, noch auf die Gesellschaft oder die Wirtschaft hat. Im Gegenteil, die Stärkung der Gemeindeautonomie kann für die nachhaltige Entwicklung nur von Vorteil sein.

## 10. Abkürzungen

ACSC	Vereinigung der Gemeindegemeinschaften und -kassiere des Kantons Freiburg	FINN	Finanzdirektion
AggG	Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (SGF 140.2)	FinV	Kantonale Finanzverwaltung
ArchG	Gesetz vom 10. September 2015 über die Archivierung und das Staatsarchiv (SGF 17.6)	GemA	Amt für Gemeinden
ARGG	Ausführungsreglement vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden (SGF 140.11)	GFHG	Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (derzeit im Entwurf vorliegend)
ASF	Amtliche Sammlung des Kantons Freiburg, verzeichnet das freiburgische Recht chronologisch	GFHV	Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden, Erlass, den der Staatsrat auf der Grundlage des GFHG beschliessen wird, sobald dieses definitiv ist.
BGer	Schweizerisches Bundesgericht	GG	Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1)
DStG	Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (SGF 631.1)	GStG	Gesetz vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern (SGF 632.1)
E-GFHG	Gesetzesentwurf über den Finanzhaushalt der Gemeinden	HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren	IAS	International Accounting Standards
FGV	Freiburger Gemeindeverband	IKS	Internes Kontrollsystem
FHG	Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1)	ILFD	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft
FHR	Ausführungsreglement vom 12. März 1996 zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.11)	IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
		KFBG	Konferenz der Freiburger Berggemeinden
		KKAG	Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen
		KV	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1)
		LA HRM2	Lenkungsausschuss, der damit beauftragt wurde, die Einführung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells der gemeindefinanziellen Körperschaften zu begleiten und ein Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden auszuarbeiten
		Mustergesetz	Muster für einen Erlass zur Normierung der kantonalen und/oder kommunalen Finanzen. Es ist Gegenstand der Fachempfehlung 20 HRM2
		nGG	Gesetz über die Gemeinden gemäss den Änderungsvorschlägen des vorliegenden Entwurfs
		PG HRM2	Technische Projektgruppe HRM2
		SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg, verzeichnet das zu einem bestimmten Zeitpunkt geltende freiburgische Recht
		SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
		SRS-CSPCP	Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor
		VE	Vorentwurf
		VE-GFHG	Vorentwurf zu einem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden
		VE-GFHV	Vorentwurf zu einer Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden
		VVGS	Vereinigung der Verwaltungsangestellten der Gemeinden des Sensebezirks

## Loi

du

### sur les finances communales (LFCo)

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 82, 84 et 132 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message 2014-DIAF-30 du Conseil d'Etat du 22 août 2017;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

#### CHAPITRE PREMIER

##### Dispositions générales

###### Art. 1 Buts et objectifs

<sup>1</sup> La présente loi a pour buts de permettre aux collectivités publiques locales et à leurs organes:

- a) de gérer les finances de manière efficace et conforme au droit;
- b) de disposer des instruments et des bases de décision nécessaires à la gestion financière.

<sup>2</sup> La loi a pour objectifs de promouvoir une politique financière et une gestion administrative conformes aux principes d'un usage économe et efficace des fonds publics, tout en garantissant l'équilibre financier.

###### Art. 2 Champ d'application

<sup>1</sup> La présente loi s'applique aux communes et à leurs organes.

## Gesetz

vom

### über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG)

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 82, 84 und 132 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

nach Einsicht in die Botschaft 2014-DIAF-30 des Staatsrats vom 22. August 2017;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### 1. KAPITEL

##### Allgemeine Bestimmungen

###### Art. 1 Zweck und Ziele

<sup>1</sup> Dieses Gesetz soll es den gemeinderechtlichen Körperschaften und ihren Organen ermöglichen,

- a) die Finanzen wirksam und rechtmässig zu verwalten;
- b) über die für die Haushaltsführung erforderlichen Instrumente und Entscheidungsgrundlagen zu verfügen.

<sup>2</sup> Ziel dieses Gesetzes ist es, eine Finanzpolitik und eine administrative Verwaltung gemäss den Grundsätzen eines wirtschaftlichen und wirksamen Einsatzes der öffentlichen Mittel zu fördern und gleichzeitig das finanzielle Gleichgewicht sicherzustellen.

###### Art. 2 Geltungsbereich

<sup>1</sup> Dieses Gesetz gilt für die Gemeinden und ihre Organe.

<sup>2</sup> Sauf disposition dérogatoire, la loi s'applique, par analogie, également aux autres collectivités publiques locales, soit aux établissements communaux dotés de la personnalité juridique, aux associations de communes, aux agglomérations et aux bourgeoisies.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat précise l'applicabilité de la présente loi aux entités mentionnées à l'alinéa précédent.

### Art. 3 Définitions

Les termes techniques spécifiques de la comptabilité communale sont définis comme il suit:

- a) *patrimoine financier*: le patrimoine financier comprend tous les actifs qui peuvent être aliénés sans porter préjudice à l'accomplissement des tâches publiques, la tâche pouvant être imposée ou choisie librement;
- b) *patrimoine administratif*: le patrimoine administratif groupe les valeurs du patrimoine qui servent directement à accomplir les tâches publiques et qui ne peuvent être cédées sans compromettre la réalisation de la tâche, cette dernière pouvant être imposée ou librement choisie;
- c) *dépense*: la dépense est une affectation de liquidités du patrimoine financier dans le but de réaliser une tâche publique;
- d) *recette*: la recette est un paiement de tiers qui accroît le patrimoine;
- e) *placement*: le placement est une opération financière qui modifie la structure du patrimoine financier mais pas son total;
- f) *dépense nouvelle*: la dépense est nouvelle lorsqu'il existe une liberté d'action relativement importante quant à son montant, au moment de son engagement ou à d'autres circonstances essentielles;
- g) *dépense liée*: la dépense est liée lorsqu'elle est ordonnée par la loi ou lorsque la commune ne dispose d'aucune marge de manœuvre quant à son montant, son engagement ou d'autres circonstances essentielles.

<sup>2</sup> Ohne anderslautende Bestimmung gilt das Gesetz sinngemäss auch für die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften, d. h. die Gemeindeanstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die Gemeindeverbände, die Agglomerationen und die Bürgergemeinden.

<sup>3</sup> Der Staatsrat legt die Geltung dieses Gesetzes für die im vorhergehenden Absatz genannten Einheiten fest.

### Art. 3 Begriffe

Die spezifischen Fachbegriffe der Gemeindefinanzen sind wie folgt definiert:

- a) *Finanzvermögen*: Das Finanzvermögen umfasst alle Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben veräussert werden können; die Aufgabe kann dabei obligatorisch oder frei gewählt sein.
- b) *Verwaltungsvermögen*: Das Verwaltungsvermögen enthält die Vermögenswerte, die unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen und die nicht veräussert werden können, ohne die Wahrnehmung der Aufgabe zu beeinträchtigen; diese kann dabei obligatorisch oder frei gewählt sein.
- c) *Ausgabe*: Die Ausgabe ist eine Bindung von Mitteln des Finanzvermögens, um eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen.
- d) *Einnahme*: Die Einnahme ist eine Zahlung Dritter, die das Vermögen vermehrt.
- e) *Anlage*: Die Anlage ist ein Finanzvorfall, der die Struktur, aber nicht den Gesamtbetrag des Finanzvermögens verändert.
- f) *Neue Ausgabe*: Die Ausgabe ist dann neu, wenn die Gemeinde über eine gewisse Handlungsfreiheit in Bezug auf den Betrag, den Zeitpunkt oder einen anderen wesentlichen Aspekt der Verpflichtung verfügt.
- g) *Gebundene Ausgabe*: Die Ausgabe ist dann gebunden, wenn sie vom Gesetz vorgeschrieben ist oder die Gemeinde über keinen Handlungsspielraum bezüglich des Betrags, der Verpflichtung oder eines anderen wesentlichen Aspekts verfügt.

## CHAPITRE 2

### Gestion des finances

#### 1. Principes

##### Art. 4

<sup>1</sup> Les finances sont gérées selon les principes suivants:

- a) *légalité*: chaque dépense est fondée sur une base légale;
- b) *équilibre financier*: l'équilibre des charges et des revenus est assuré;
- c) *emploi économe des fonds*: il convient de vérifier si les dépenses prévues sont nécessaires et supportables;
- d) *urgence*: les dépenses sont priorisées en fonction de leur caractère d'urgence;
- e) *rentabilité*: il convient de choisir pour chaque projet la variante qui garantit la solution économique la plus favorable pour un objectif donné;
- f) *non-affectation des impôts*: les impôts ne sont pas affectés à des tâches ou des dépenses particulières;
- g) *gestion axée sur les résultats*: les décisions financières sont prises en fonction de leur efficacité.

<sup>2</sup> Demeurent réservés les principes spécifiques relatifs aux domaines financés par des taxes et régis par la législation spéciale.

#### 2. Plan financier

##### Art. 5 But

Le plan financier sert à la planification et au pilotage à moyen terme des finances et des prestations.

##### Art. 6 Compétences et procédures

<sup>1</sup> La commune établit un plan financier sur cinq ans. Le plan est mis à jour régulièrement et selon les besoins, mais au moins une fois par année.

## 2. KAPITEL

### Haushaltsführung

#### 1. Grundsätze

##### Art. 4

<sup>1</sup> Die Finanzen werden nach folgenden Grundsätzen verwaltet:

- a) *Gesetzmässigkeit*: Jede Ausgabe bedarf einer Begründung durch eine Rechtsgrundlage.
- b) *Finanzielles Gleichgewicht*: Aufwand und Ertrag werden im Gleichgewicht gehalten.
- c) *Sparsamkeit*: Vorgesehene Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu prüfen.
- d) *Dringlichkeit*: Die Ausgaben sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen.
- e) *Wirtschaftlichkeit*: Für jedes Vorhaben ist diejenige Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet.
- f) *Verbot der Zweckbindung von Steuern*: Die Steuern werden nicht an besondere Aufgaben oder Ausgaben gebunden.
- g) *Wirkungsorientierung*: Die finanziellen Entscheidungen werden auf ihre Wirkung hin getroffen.

<sup>2</sup> Vorbehalten bleiben die besonderen Grundsätze für die Bereiche, die gebührenfinanziert und in einer Spezialgesetzgebung geregelt werden.

#### 2. Finanzplan

##### Art. 5 Zweck

Der Finanzplan dient der mittelfristigen Planung und Steuerung der Finanzen und der Leistungen.

##### Art. 6 Zuständigkeit und Verfahren

<sup>1</sup> Die Gemeinde erstellt einen Finanzplan über fünf Jahre. Der Finanzplan wird regelmässig und entsprechend den Bedürfnissen, jedoch mindestens einmal jährlich, nachgeführt.

<sup>2</sup> Le plan financier est adopté par le conseil communal, sur le préavis de la commission financière.

<sup>3</sup> Le plan financier et ses mises à jour sont transmis à la commission financière et à l'assemblée communale ou au conseil général.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat édicte les dispositions minimales du plan financier.

### 3. Budget

#### Art. 7 But

Le budget sert à la gestion à court terme des finances et des prestations.

#### Art. 8 Compétences et procédures

<sup>1</sup> Le conseil communal élabore chaque année un projet de budget qu'il présente à l'assemblée communale ou au conseil général.

<sup>2</sup> L'assemblée communale ou le conseil général adopte le budget jusqu'au 31 décembre de l'année qui précède l'exercice comptable.

<sup>3</sup> Le budget des associations de communes et des agglomérations est adopté par le comité et transmis aux communes membres jusqu'au 15 octobre de l'année qui précède l'exercice comptable.

<sup>4</sup> En l'absence de budget au 1<sup>er</sup> janvier, le conseil communal n'est autorisé à effectuer que les dépenses indispensables aux activités ordinaires de la commune.

<sup>5</sup> Le Conseil d'Etat précise le détail de la procédure et les règles applicables en cas de refus du budget.

#### Art. 9 Structure

Le budget est présenté conformément au plan comptable déterminé dans le modèle comptable harmonisé.

#### Art. 10 Principes régissant l'établissement du budget

Le budget est établi selon les principes suivants:

- a) *annualité*: l'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile;
- b) *spécialité*: les charges et les revenus du compte de résultats ainsi que les dépenses et les recettes du compte des investissements sont présentés selon la classification fonctionnelle et selon la classification par nature du plan comptable;

<sup>2</sup> Der Finanzplan wird vom Gemeinderat nach Stellungnahme der Finanzkommission beschlossen.

<sup>3</sup> Der Finanzplan und seine Nachführungen werden an die Finanzkommission und die Gemeindeversammlung oder den Generalrat weitergeleitet.

<sup>4</sup> Der Staatsrat erlässt Mindestvorschriften zum Finanzplan.

### 3. Budget

#### Art. 7 Zweck

Das Budget dient der kurzfristigen Steuerung von Finanzen und Leistungen.

#### Art. 8 Zuständigkeit und Verfahren

<sup>1</sup> Der Gemeinderat erstellt jährlich den Budgetentwurf und legt ihn der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat vor.

<sup>2</sup> Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat genehmigt das Budget jeweils bis 31. Dezember des dem Rechnungsjahr vorausgehenden Jahres.

<sup>3</sup> Das Budget der Gemeindeverbände und der Agglomerationen wird vom Vorstand genehmigt und den Mitgliedsgemeinden bis 15. Oktober des dem Rechnungsjahr vorausgehenden Jahres weitergeleitet.

<sup>4</sup> Liegt am 1. Januar noch kein Budget vor, so ist der Gemeinderat ermächtigt, lediglich die für die ordentliche Tätigkeit unverzichtbaren Ausgaben zu tätigen.

<sup>5</sup> Der Staatsrat legt die Einzelheiten des Verfahrens und die Regeln im Falle einer Ablehnung des Budgets fest.

#### Art. 9 Gliederung

Das Budget wird gemäss dem Kontenrahmen im harmonisierten Rechnungslegungsmodell erstellt.

#### Art. 10 Grundsätze der Budgeterstellung

Das Budget wird nach folgenden Grundsätzen erstellt:

- a) *Jährlichkeit*: Das Budgetjahr entspricht dem Kalenderjahr.
- b) *Spezifikation*: Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung sowie Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung werden nach der funktionalen Gliederung und der Artengliederung des Kontenrahmens unterteilt.

- c) *produit brut*: les charges sont inscrites séparément des revenus du compte de résultats et les dépenses séparément des recettes du compte des investissements, sans aucune compensation, chacun d'entre eux y figurant à son montant intégral;
- d) *comparabilité*: les budgets de la commune et de ses unités administratives sont comparables entre eux et au cours des années;
- e) *permanence*: les principes régissant l'établissement du budget restent inchangés sur une longue période;
- f) *continuité*: les normes régissant l'établissement du budget s'appuient sur le principe selon lequel les activités de la commune perdurent.

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

<sup>1</sup> Le budget contient:

- a) dans le compte de résultats, les charges devant être approuvées et les revenus estimés;
- b) dans le compte des investissements, les dépenses devant être approuvées et les recettes estimées.

<sup>2</sup> Avec le budget, l'assemblée communale ou le conseil général doit être informé sur le financement et l'utilisation des crédits d'engagement en cours.

<sup>3</sup> Le conseil communal accompagne le budget d'un message expliquant les montants qui y sont inscrits, en particulier ceux qui présentent des fluctuations importantes par rapport au budget de l'année précédente.

## **4. Comptes**

#### **Art. 12** Compétence et procédure

<sup>1</sup> Le conseil communal soumet chaque année les comptes à l'approbation de l'assemblée communale ou du conseil général, dans les cinq mois qui suivent la fin de l'exercice.

<sup>2</sup> Les comptes approuvés sont transmis au Service en charge des communes (ci-après: le Service), au préfet ainsi qu'aux autres instances prévues par la loi.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat précise le détail de la procédure et les règles applicables en cas de refus d'approbation des comptes.

- c) *Bruttodarstellung*: Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung sowie Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung sind getrennt voneinander, ohne Verrechnung, in voller Höhe auszuweisen.
- d) *Vergleichbarkeit*: Die Budgets der Gemeinden und ihrer Verwaltungseinheiten sollen sowohl untereinander als auch über die Zeit hinweg vergleichbar sein.
- e) *Stetigkeit*: Die Grundsätze der Budgeterstellung bleiben über einen längeren Zeitraum unverändert.
- f) *Fortführung*: Die Normen der Budgeterstellung stützen sich auf den Grundsatz der Fortführung der Gemeindetätigkeit.

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

<sup>1</sup> Das Budget enthält:

- a) in der Erfolgsrechnung: zu bewilligende Aufwände und geschätzte Erträge;
- b) in der Investitionsrechnung: zu bewilligende Ausgaben und geschätzte Einnahmen.

<sup>2</sup> Mit dem Budget sind der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat Informationen zur Finanzierung und über die Verwendung der noch laufenden Verpflichtungskredite zuzuleiten.

<sup>3</sup> Der Gemeinderat erläutert die im Budget enthaltenen Beträge, insbesondere diejenigen, die gegenüber dem Budget des Vorjahres starke Schwankungen aufweisen, in einer begleitenden Botschaft.

## **4. Jahresrechnung**

#### **Art. 12** Zuständigkeit und Verfahren

<sup>1</sup> Der Gemeinderat unterbreitet die Jahresrechnung jedes Jahr innert fünf Monaten nach dem Ende des Rechnungsjahres der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat zur Genehmigung.

<sup>2</sup> Die genehmigte Jahresrechnung wird an das für die Gemeinden zuständige Amt (das Amt), die Oberamtsperson sowie an die weiteren im Gesetz vorgesehenen Instanzen überwiesen.

<sup>3</sup> Der Staatsrat legt die Einzelheiten des Verfahrens und die Regeln für den Fall, dass die Genehmigung der Jahresrechnung verweigert wird, fest.

**Art. 13** Contenu

<sup>1</sup> Les comptes se composent des éléments suivants:

- a) le bilan;
- b) le compte de résultats;
- c) le compte des investissements;
- d) le tableau des flux de trésorerie;
- e) l'annexe.

<sup>2</sup> Les comptes sont structurés conformément au plan comptable déterminé dans le modèle comptable harmonisé.

<sup>3</sup> Le compte de résultats et le compte des investissements doivent être présentés de manière identique et parallèlement au budget de l'année de référence.

<sup>4</sup> Les chiffres du bilan, du compte de résultats et du compte des investissements de l'année précédente doivent également être présentés à l'assemblée communale ou au conseil général pour comparaison.

**Art. 14** Bilan

<sup>1</sup> Le bilan présente les actifs et les passifs.

<sup>2</sup> Les actifs comprennent le patrimoine financier et le patrimoine administratif.

<sup>3</sup> Les passifs sont classés par capitaux de tiers et capital propre.

**Art. 15** Compte de résultats

<sup>1</sup> Le compte de résultats présente les charges et les revenus des activités courantes de la commune.

<sup>2</sup> Dans un premier temps, le compte de résultats indique le résultat opérationnel et, dans un second temps, le résultat extraordinaire, avec l'excédent de charges ou de revenus; le résultat total modifie le capital propre.

<sup>3</sup> Les charges et les revenus opérationnels du compte de résultats sont ceux qui proviennent des activités courantes d'exploitation et de financement de la commune.

<sup>4</sup> Les charges et les revenus du compte de résultats sont considérés comme extraordinaires si l'on ne pouvait en aucune manière les envisager, lorsqu'ils se soustraient à toute influence et tout contrôle et ne relèvent pas du domaine opérationnel. Sont également considérés comme extraordinaires les attributions au capital propre et les prélèvements sur ce dernier ainsi que, le cas échéant, le remboursement du découvert du bilan.

**Art. 13** Inhalt

<sup>1</sup> Die Jahresrechnung enthält die folgenden Elemente:

- a) Bilanz;
- b) Erfolgsrechnung;
- c) Investitionsrechnung;
- d) Geldflussrechnung;
- e) Anhang.

<sup>2</sup> Die Jahresrechnung gliedert sich nach dem Kontenrahmen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells.

<sup>3</sup> Die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung müssen gleich wie im Budget des Berichtsjahres und parallel dazu dargestellt werden.

<sup>4</sup> Der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat müssen zum Vergleich auch die Zahlen der Bilanz, der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung des Vorjahres aufgezeigt werden.

**Art. 14** Bilanz

<sup>1</sup> Die Bilanz enthält die aktiven und die passiven Bestände.

<sup>2</sup> Die Aktiven werden in Finanz- und Verwaltungsvermögen gegliedert.

<sup>3</sup> Die Passiven werden in Fremdkapital und Eigenkapital gegliedert.

**Art. 15** Erfolgsrechnung

<sup>1</sup> Die Erfolgsrechnung enthält die Aufwände und Erträge der laufenden Gemeindetätigkeit.

<sup>2</sup> Die Erfolgsrechnung weist zunächst das operative und dann das ausserordentliche Ergebnis mit dem Aufwand- oder dem Ertragsüberschuss aus; das Gesamtergebnis verändert das Eigenkapital.

<sup>3</sup> Die operativen Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung stammen aus der laufenden Betriebs- und Finanzierungstätigkeit der Gemeinde.

<sup>4</sup> Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung gelten als ausserordentlich, wenn sie in keiner Weise vorhergesehen werden konnten, wenn sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen und nicht zum operativen Bereich gehören. Als ausserordentlich gelten auch Einlagen in und Entnahmen aus Eigenkapital sowie gegebenenfalls die Abtragung des Bilanzfehlbetrags.

**Art. 16** Compte des investissements

<sup>1</sup> Le compte des investissements présente les dépenses et les recettes des réalisations à moyen et long termes de la commune.

<sup>2</sup> Les dépenses et les recettes du compte des investissements sont considérées comme extraordinaires si l'on ne pouvait en aucune manière les envisager, lorsqu'elles se soustraient à toute influence et tout contrôle et ne relèvent pas du domaine opérationnel.

**Art. 17** Tableau des flux de trésorerie

<sup>1</sup> Le tableau des flux de trésorerie renseigne sur l'origine et l'utilisation des fonds.

<sup>2</sup> Le tableau des flux de trésorerie présente de manière détaillée le flux de trésorerie provenant des activités d'exploitation (compte de résultats), celui qui provient de l'activité d'investissement (compte des investissements) et celui qui provient de l'activité de financement.

**Art. 18** Annexe

<sup>1</sup> L'annexe aux comptes annuels:

- a) indique la limite d'activation, les règles régissant la présentation des comptes et les éventuelles dérogations à ces règles, à la condition que la dérogation soit conforme au cadre légal;
- b) offre une vue d'ensemble des principes relatifs à la présentation des comptes, y compris des principes les plus importants régissant l'établissement du bilan et l'évaluation, en particulier les taux d'amortissement;
- c) contient l'état du capital propre;
- d) contient le tableau des provisions;
- e) contient les tableaux des participations et des garanties;
- f) présente, dans le tableau des immobilisations, des informations détaillées sur les placements de capitaux;
- g) fournit des indications supplémentaires permettant d'apprécier l'état de la fortune et des revenus, les engagements et les risques financiers;
- h) affiche, pour chaque indicateur financier défini par la présente loi, les valeurs de la commune.

<sup>2</sup> Le contenu des différents éléments de l'annexe est précisé par le Conseil d'Etat.

**Art. 16** Investitionsrechnung

<sup>1</sup> Die Investitionsrechnung enthält die Ausgaben und Einnahmen von mittel- und langfristigen Vorhaben der Gemeinde.

<sup>2</sup> Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung gelten als ausserordentlich, wenn sie in keiner Weise vorhergesehen werden konnten, wenn sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen und nicht zum operativen Bereich gehören.

**Art. 17** Geldflussrechnung

<sup>1</sup> Die Geldflussrechnung gibt Auskunft über die Herkunft und die Verwendung der Mittel.

<sup>2</sup> Die Geldflussrechnung zeigt den Geldfluss aus betrieblichen Tätigkeiten (Erfolgsrechnung), denjenigen aus der Investitionstätigkeit (Investitionsrechnung) und denjenigen aus der Finanzierungstätigkeit im Detail auf.

**Art. 18** Anhang

<sup>1</sup> Der Anhang der Jahresrechnung:

- a) gibt die Aktivierungsgrenze, die für die Rechnungslegung anzuwendenden Regeln und allfällige Abweichungen von diesen Regeln, sofern diese Abweichung rechtmässig ist, an;
- b) fasst die Rechnungslegungsgrundsätze einschliesslich der wesentlichen Grundsätze zur Bilanzierung und Bewertung, insbesondere die Abschreibungssätze, zusammen;
- c) enthält den Eigenkapitalnachweis;
- d) enthält den Rückstellungsspiegel;
- e) enthält den Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel;
- f) zeigt Einzelheiten über die Kapitalanlagen im Anlagespiegel auf;
- g) enthält zusätzliche Angaben, die für die Beurteilung der Vermögens- und Ertragslage, der Verpflichtungen und der finanziellen Risiken von Bedeutung sind;
- h) zeigt für jede in diesem Gesetz festgelegte Finanzkennzahl die Werte der Gemeinde auf.

<sup>2</sup> Der Inhalt der verschiedenen Elemente des Anhangs wird vom Staatsrat festgelegt.

## 5. Rapport de gestion

### Art. 19

<sup>1</sup> Par le rapport de gestion, le conseil communal fait état de ses principales activités et des évolutions importantes durant l'exercice écoulé.

<sup>2</sup> Le rapport de gestion est présenté à l'assemblée communale ou au conseil général en même temps que les comptes.

<sup>3</sup> L'assemblée communale ou le conseil général prend acte du rapport de gestion du conseil communal.

## 6. Instruments de pilotage financier et évaluation de la situation financière

### Art. 20 Equilibre financier

<sup>1</sup> Le budget du compte de résultats doit être équilibré.

<sup>2</sup> Les coefficients et taux d'impôts doivent être fixés de manière à assurer l'équilibre financier.

<sup>3</sup> Un excédent de charges n'est admis que si le capital propre non affecté permet de l'absorber.

### Art. 21 Excédents des comptes et découvert au bilan

<sup>1</sup> Si les comptes présentent un excédent de charges, celui-ci grève le capital propre; à défaut de capital propre, l'excédent de charges est porté en augmentation du découvert au bilan.

<sup>2</sup> Si les comptes présentent un excédent de revenus, il est porté en augmentation du capital propre; à défaut de capital propre, il sert à amortir le découvert au bilan.

<sup>3</sup> Si le bilan affiche un découvert, celui-ci doit être amorti au maximum sur cinq ans; les budgets concernés tiennent compte du montant nécessaire à amortir ce découvert jusqu'à l'obtention d'un capital propre non affecté.

### Art. 22 Limitation de l'endettement

<sup>1</sup> L'augmentation des capitaux de tiers résultant de l'activité d'investissement doit être limitée.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat fixe les règles de limitation à l'aide d'indicateurs financiers.

## 5. Geschäftsbericht

### Art. 19

<sup>1</sup> Im Geschäftsbericht legt der Gemeinderat seine Haupttätigkeit und die wichtigsten Entwicklungen während des vergangenen Rechnungsjahrs dar.

<sup>2</sup> Der Geschäftsbericht wird der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat gleichzeitig mit der Jahresrechnung vorgelegt.

<sup>3</sup> Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat nimmt vom Geschäftsbericht des Gemeinderats Kenntnis.

## 6. Instrumente zur finanziellen Steuerung und Bewertung der Finanzlage

### Art. 20 Gleichgewicht des Finanzhaushalts

<sup>1</sup> Das Budget der Erfolgsrechnung muss ausgeglichen sein.

<sup>2</sup> Die Steuerfüsse und -sätze müssen so festgelegt werden, dass das Gleichgewicht des Finanzhaushalts gewährleistet ist.

<sup>3</sup> Ein Aufwandüberschuss ist nur dann gestattet, wenn er durch das nicht zweckgebundene Eigenkapital gedeckt werden kann.

### Art. 21 Rechnungsüberschuss und Bilanzfehlbetrag

<sup>1</sup> Weist die Jahresrechnung einen Aufwandüberschuss auf, so wird dieser dem Eigenkapital belastet; bei Fehlen von Eigenkapital erhöht der Aufwandüberschuss den Bilanzfehlbetrag.

<sup>2</sup> Weist die Jahresrechnung einen Ertragsüberschuss auf, so wird er dem Eigenkapital angerechnet; bei Fehlen von Eigenkapital dient er der Abtragung des Bilanzfehlbetrags.

<sup>3</sup> Weist die Bilanz einen Fehlbetrag auf, so muss dieser in mindestens fünf Jahren abgetragen werden. In den betreffenden Budgets wird der für die Abtragung dieses Bilanzfehlbetrags nötige Betrag berücksichtigt, bis ein nicht zweckgebundenes Eigenkapital erreicht ist.

### Art. 22 Schuldenbegrenzung

<sup>1</sup> Die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit muss begrenzt werden.

<sup>2</sup> Der Staatsrat legt die Regeln zur Begrenzung mittels Finanzkennzahlen fest.

**Art. 23** Indicateurs financiers

<sup>1</sup> La situation financière doit notamment être présentée à l'aide des indicateurs financiers suivants:

- a) le taux d'endettement net;
- b) le degré d'autofinancement;
- c) la part des charges d'intérêts;
- d) la dette brute par rapport aux revenus;
- e) la proportion des investissements;
- f) la part du service de la dette;
- g) la dette nette par habitant;
- h) le taux d'autofinancement.

<sup>2</sup> Les indicateurs financiers sont définis par le Conseil d'Etat, sur la base des normes reconnues.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat précise l'applicabilité des indicateurs financiers aux autres collectivités publiques locales.

<sup>4</sup> Le conseil communal peut présenter des indicateurs supplémentaires déterminant la situation financière de la commune.

**CHAPITRE 3****Droit des crédits****1. Généralités****Art. 24**

<sup>1</sup> Un crédit est une autorisation de procéder, dans un but précis, à des engagements financiers d'un montant déterminé.

<sup>2</sup> Les crédits doivent être demandés avant tout nouvel engagement.

<sup>3</sup> Ils doivent être demandés sous forme de crédits d'engagement, de crédits additionnels, de crédits budgétaires ou de crédits supplémentaires.

<sup>4</sup> Ils doivent servir à financer l'objet pour lequel ils ont été attribués.

<sup>5</sup> Ils sont évalués en fonction des besoins prévisibles.

**Art. 23** Finanzkennzahlen

<sup>1</sup> Die Finanzlage muss namentlich anhand folgender Finanzkennzahlen aufgezeigt werden:

- a) Nettoverschuldungsquotient;
- b) Selbstfinanzierungsgrad;
- c) Zinsbelastungsanteil;
- d) Bruttoverschuldungsanteil;
- e) Investitionsanteil;
- f) Kapitaldienstanteil;
- g) Nettoschuld pro Einwohner;
- h) Selbstfinanzierungsanteil.

<sup>2</sup> Die Finanzkennzahlen werden vom Staatsrat auf der Grundlage der anerkannten Normen festgelegt.

<sup>3</sup> Der Staatsrat legt fest, inwiefern die Finanzkennzahlen für die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften gelten.

<sup>4</sup> Der Gemeinderat kann zusätzliche Kennzahlen zur Bestimmung der Finanzlage der Gemeinde vorlegen.

**3. KAPITEL****Kreditrecht****1. Allgemeines****Art. 24**

<sup>1</sup> Ein Kredit ist eine Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck bis zu einem festgelegten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

<sup>2</sup> Kredite müssen vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen eingeholt werden.

<sup>3</sup> Sie müssen in Form von Verpflichtungs-, Zusatz-, Budget- oder Nachtragskrediten beantragt werden.

<sup>4</sup> Sie müssen für denjenigen Zweck verwendet werden, für den sie bewilligt wurden.

<sup>5</sup> Sie werden aufgrund von Schätzungen des voraussichtlichen Bedarfs festgelegt.

## 2. Crédit d'engagement et crédit additionnel

### Art. 25 Crédit d'engagement a) Généralités et définitions

<sup>1</sup> Le crédit d'engagement est une autorisation de procéder à une dépense nouvelle, unique ou périodique, pour un objet déterminé et dont le montant dépasse le seuil fixé par le règlement communal des finances.

<sup>2</sup> Le crédit d'engagement est soumis pour approbation à l'assemblée communale ou au conseil général, accompagné d'un message; le Conseil d'Etat fixe les éléments essentiels de celui-ci.

### Art. 26 aa) Crédit d'étude

Le crédit d'étude est un crédit d'engagement permettant l'estimation de l'ampleur et des conséquences financières de grands projets futurs.

### Art. 27 ab) Crédit d'ouvrage

Le crédit d'ouvrage est un crédit d'engagement destiné à un projet individuel et qui autorise la dépense jusqu'à concurrence du montant fixé.

### Art. 28 ac) Crédit-cadre

Le crédit-cadre est un crédit d'engagement destiné à plusieurs projets individuels, présentant un lien objectif entre eux et réunis dans un programme, et qui autorise la dépense jusqu'à concurrence du montant fixé.

### Art. 29 b) Estimation

<sup>1</sup> Les types de crédits d'engagement définis aux articles 26, 27 et 28 sont estimés sur la base de calculs établis de manière rigoureuse.

<sup>2</sup> Ils peuvent contenir une clause d'indexation prenant en compte les risques liés à l'évolution des coûts.

<sup>3</sup> Ils sont réduits de manière appropriée en cas de baisse des coûts.

### Art. 30 c) Lien avec le budget

Les besoins financiers annuels consécutifs à des crédits d'engagement doivent être inscrits au budget à titre de charges du compte de résultats ou de dépenses du compte des investissements.

## 2. Verpflichtungs- und Zusatzkredit

### Art. 25 Verpflichtungskredit a) Allgemeines und Begriffe

<sup>1</sup> Ein Verpflichtungskredit ist eine Ermächtigung, eine einmalige oder wiederkehrende neue Ausgabe für einen bestimmten Zweck vorzunehmen, deren Betrag die im Finanzreglement der Gemeinde festgelegte Grenze übersteigt.

<sup>2</sup> Ein Verpflichtungskredit wird der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat zusammen mit einer Botschaft zur Genehmigung unterbreitet; der Staatsrat legt die wesentlichen Elemente der Botschaft fest.

### Art. 26 aa) Projektierungskredit

Ein Projektierungskredit ist ein Verpflichtungskredit für die Abklärung der Tragweite und der finanziellen Auswirkungen umfangreicher zukünftiger Vorhaben.

### Art. 27 ab) Objektkredit

Ein Objektkredit ist ein Verpflichtungskredit für ein Einzelvorhaben, der zu einer Ausgabe bis zum bewilligten Betrag ermächtigt.

### Art. 28 ac) Rahmenkredit

Ein Rahmenkredit ist ein Verpflichtungskredit, der zu einer Ausgabe bis zum bewilligten Betrag für mehrere Einzelvorhaben, die in einem Programm zusammengefasst sind und einen objektiven Zusammenhang aufweisen, ermächtigt.

### Art. 29 b) Schätzung

<sup>1</sup> Die in den Artikeln 26, 27 und 28 definierten Arten von Verpflichtungskrediten werden aufgrund sorgfältiger Berechnungen geschätzt.

<sup>2</sup> Sie können eine Preisstandsklausel enthalten, welche die Risiken in Zusammenhang mit der Kostenentwicklung berücksichtigt.

<sup>3</sup> Bei einem Preisrückgang werden die Kredite angemessen angepasst.

### Art. 30 c) Zusammenhang mit dem Budget

Der Mittelbedarf aus Verpflichtungskrediten muss als Aufwand der Erfolgsrechnung oder als Ausgabe der Investitionsrechnung ins Budget aufgenommen werden.

**Art. 31** d) Décompte et expiration

<sup>1</sup> Tout crédit d'engagement doit faire l'objet d'un décompte final soumis pour information à l'assemblée communale ou au conseil général dès que le projet est réalisé.

<sup>2</sup> Un crédit d'engagement expire lorsque la réalisation du projet n'a pas débuté cinq ans après l'entrée en force du vote, sous réserve de l'alinéa 3.

<sup>3</sup> En cas de procédures contentieuses pouvant retarder la réalisation d'un projet, le délai d'expiration est suspendu.

**Art. 32** e) Contrôle des engagements

Le conseil communal tient le contrôle des engagements contractés, des crédits utilisés et des paiements effectués ainsi que de la répartition des crédits-cadres entre les projets individuels.

**Art. 33** Crédit additionnel

<sup>1</sup> Le crédit additionnel complète un crédit d'engagement insuffisant.

<sup>2</sup> Le conseil communal doit sans délai demander un crédit additionnel avant de procéder à un autre engagement s'il se révèle, avant la réalisation d'un projet ou au cours de celle-ci, que le crédit d'engagement accordé sera dépassé.

<sup>3</sup> Les crédits additionnels constituant des dépenses liées ne nécessitent pas le recours à une décision de l'assemblée communale ou du conseil général. Toutefois, si le montant d'un tel crédit additionnel dépasse la compétence financière du conseil communal, ce dernier doit informer la commission financière, qui doit donner son accord à la qualification de dépense liée préalablement à l'engagement.

**3. Crédit budgétaire et crédit supplémentaire****Art. 34** Crédit budgétaire

Le crédit budgétaire est une autorisation de grever les comptes annuels pour un but déterminé jusqu'à concurrence du plafond fixé.

**Art. 31** d) Abrechnung und Verfall

<sup>1</sup> Zu jedem Verpflichtungskredit muss eine Schlussabrechnung erstellt werden, die der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat zur Information unterbreitet wird, sobald das Vorhaben abgeschlossen ist.

<sup>2</sup> Ein Verpflichtungskredit verfällt, wenn mit der Umsetzung des Vorhabens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Abstimmung nicht begonnen wurde; Abs. 3 bleibt vorbehalten.

<sup>3</sup> Im Falle eines Rechtsstreits, der die Umsetzung des Vorhabens verzögern kann, wird die Verfallfrist ausgesetzt.

**Art. 32** e) Verpflichtungskontrolle

Der Gemeinderat führt die Kontrolle über die eingegangenen Verpflichtungen, die beanspruchten Kredite, die erfolgten Zahlungen und die Aufteilung der Rahmenkredite auf die Einzelvorhaben.

**Art. 33** Zusatzkredit

<sup>1</sup> Ein Zusatzkredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Verpflichtungskredits.

<sup>2</sup> Zeigt sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens, dass der bewilligte Verpflichtungskredit überschritten wird, so muss der Gemeinderat vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen ohne Verzug einen Zusatzkredit beantragen.

<sup>3</sup> Wenn es sich bei den Zusatzkrediten um gebundene Ausgaben handelt, müssen sie nicht von der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat beschlossen werden. Übersteigt der Betrag eines solchen Zusatzkredits jedoch die finanzielle Kompetenz des Gemeinderats, so muss dieser die Finanzkommission informieren, die vor dem Eingehen der Verpflichtung ihr Einverständnis zur Qualifizierung als gebundene Ausgabe geben muss.

**3. Budget- und Nachtragskredit****Art. 34** Budgetkredit

Ein Budgetkredit ist eine Ermächtigung, die Jahresrechnung für einen bestimmten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten.

**Art. 35** Crédit supplémentaire

<sup>1</sup> Le crédit supplémentaire corrige un crédit budgétaire jugé insuffisant.

<sup>2</sup> Le conseil communal demande un crédit supplémentaire, sans délai et préalablement à l'engagement, s'il se révèle avant l'exécution d'un projet ou au cours de celle-ci que le crédit budgétaire est insuffisant; les règles de dépassement de crédit demeurent réservées.

<sup>3</sup> Le crédit supplémentaire doit faire l'objet d'une décision de l'assemblée communale ou du conseil général modifiant le budget.

**Art. 36** Dépassement de crédit

<sup>1</sup> Le conseil communal est compétent pour décider un dépassement de crédit lorsque l'engagement d'une charge ou d'une dépense ne peut être ajourné sans avoir de conséquences néfastes pour la commune ou lorsqu'il s'agit d'une dépense liée. L'article 33 al. 3, 2<sup>e</sup> phr., demeure réservé.

<sup>2</sup> En outre, les dépassements de crédits sont autorisés en cas de charges ou de dépenses lorsque celles-ci sont compensées par les revenus ou les recettes afférents au même objet dans le même exercice.

<sup>3</sup> Le conseil communal établit une liste motivée de tous les objets dont le dépassement excède les limites fixées par le règlement communal des finances et les soumet globalement à l'assemblée communale ou au conseil général pour approbation, au plus tard lors de la présentation des comptes.

**Art. 37** Expiration

<sup>1</sup> Les crédits budgétaires et supplémentaires expirent à la fin de l'exercice.

<sup>2</sup> Lorsque la réalisation de projets d'investissement, de mesures ou de travaux prévus ne peut être terminée avant la fin de l'année, le conseil communal peut reporter à l'année suivante les crédits budgétaires ou les crédits supplémentaires autorisés qui n'ont pas été entièrement utilisés.

<sup>3</sup> Lors de l'approbation des comptes, le conseil communal soumet à l'assemblée communale ou au conseil général un rapport sur les postes concernés par l'alinéa 2.

**Art. 35** Nachtragskredit

<sup>1</sup> Ein Nachtragskredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Budgetkredits.

<sup>2</sup> Zeigt sich vor oder während der Beanspruchung des Budgetkredits, dass dieser nicht ausreicht, so muss der Gemeinderat vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen ohne Verzug einen Nachtragskredit beantragen; die Vorschriften zur Kreditüberschreitung bleiben vorbehalten.

<sup>3</sup> Ein Nachtragskredit ist Gegenstand eines Beschlusses der Gemeindeversammlung oder des Generalrats zur Änderung des Budgets.

**Art. 36** Kreditüberschreitung

<sup>1</sup> Erträgt ein Aufwand oder eine Ausgabe ohne nachteilige Folgen für die Gemeinde keinen Aufschub oder handelt es sich um eine gebundene Ausgabe, so ist der Gemeinderat dafür zuständig, die Kreditüberschreitung zu beschliessen. Artikel 33 Abs. 3, 2. Satz bleibt vorbehalten.

<sup>2</sup> Kreditüberschreitungen sind ferner zulässig für Aufwände und Ausgaben, denen im gleichen Rechnungsjahr entsprechende sachbezogene Erträge und Einnahmen gegenüberstehen.

<sup>3</sup> Der Gemeinderat erstellt eine begründete Liste aller Geschäfte, deren Überschreitung die im Finanzreglement der Gemeinde festgelegten Grenzen übersteigen, und unterbreitet diese spätestens beim Vorlegen der Rechnung gesamthaft der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat zur Genehmigung.

**Art. 37** Verfall

<sup>1</sup> Nicht beanspruchte Budget- und Nachtragskredite verfallen am Ende des Rechnungsjahres.

<sup>2</sup> Kann die Realisierung von Investitionsvorhaben, Massnahmen oder Projekten nicht vor Jahresende abgeschlossen werden, so kann der Gemeinderat bewilligte Budget- und Nachtragskredite, die nicht vollständig beansprucht wurden, auf das Folgejahr übertragen.

<sup>3</sup> Der Gemeinderat legt der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat über die Posten nach Absatz 2 bei der Genehmigung der Jahresrechnung einen Bericht vor.

#### 4. Financements spéciaux

##### Art. 38

<sup>1</sup> Le financement spécial est l'affectation obligatoire de moyens à la réalisation d'une tâche publique définie. La création d'un financement spécial requiert une base légale.

<sup>2</sup> Les charges et les revenus sont inscrits dans le compte de résultats tandis que les dépenses et les recettes sont inscrites dans le compte des investissements. Les soldes de financement spéciaux sont portés au bilan.

<sup>3</sup> Sous réserve des législations spéciales, les charges, les dépenses, les revenus et les recettes directs et calculés sont débités ou crédités aux financements spéciaux.

#### CHAPITRE 4

##### Présentation des comptes

##### 1. Généralités

##### Art. 39 But et structure

La présentation des comptes fournit une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats.

##### Art. 40 Principes régissant la présentation des comptes

<sup>1</sup> Les comptes sont présentés selon les principes suivants:

- a) *annualité*: l'exercice comptable coïncide avec l'année civile;
- b) *comptabilité d'exercice*: les charges et les revenus du compte de résultats ainsi que les dépenses et les recettes du compte des investissements sont comptabilisés dans la période durant laquelle ils sont générés; le bilan est établi en fonction de la date de clôture;
- c) *spécialité*: les charges, les revenus, les dépenses et les recettes sont présentés selon la classification fonctionnelle et selon la classification par nature du plan comptable; les actifs et les passifs du bilan sont présentés selon la classification par nature;
- d) *prudence*: la présentation des comptes et du bilan intègre tous les risques réels susceptibles d'en modifier les valeurs;

#### 4. Spezialfinanzierungen

##### Art. 38

<sup>1</sup> Eine Spezialfinanzierung besteht in einer verpflichtenden Zweckbindung von Mitteln zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Die Errichtung einer Spezialfinanzierung bedarf einer gesetzlichen Grundlage.

<sup>2</sup> Aufwand und Ertrag werden in der Erfolgsrechnung verbucht, Investitionsausgaben und -einnahmen in der Investitionsrechnung. Saldi von Spezialfinanzierungen werden bilanziert.

<sup>3</sup> Einer Spezialfinanzierung werden alle direkten und kalkulatorischen Aufwände und Ausgaben bzw. Erträge und Einnahmen belastet bzw. gutgeschrieben. Die Spezialgesetzgebung bleibt vorbehalten.

#### 4. KAPITEL

##### Rechnungslegung

##### 1. Allgemeines

##### Art. 39 Zweck und Gliederung

Die Rechnungslegung vermittelt ein wirklichkeitsgetreues Bild des Vermögens, der Finanzlage und des Erfolgs.

##### Art. 40 Grundsätze der Rechnungslegung

<sup>1</sup> Die Rechnungslegung erfolgt nach folgenden Grundsätzen:

- a) *Jährlichkeit*: Das Rechnungsjahr entspricht dem Kalenderjahr.
- b) *Periodenabgrenzung*: Die Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung und die Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung werden in derjenigen Periode erfasst, in der sie verursacht werden. Die Bilanz wird als Stichtagsrechnung geführt.
- c) *Spezifikation*: Aufwände, Erträge, Ausgaben und Einnahmen werden nach der funktionalen Gliederung und der Artengliederung des Kontenrahmens unterteilt. Die Aktiven und die Passiven der Bilanz werden nach der Artengliederung unterteilt.
- d) *Vorsicht*: Die Rechnungslegung und die Bilanz enthalten alle reellen Risiken, aufgrund derer die Werte verändert werden könnten.

- e) *produit brut*: les charges sont inscrites séparément des revenus du compte de résultats, les dépenses séparément des recettes du compte des investissements et les actifs séparément des passifs du bilan, sans aucune compensation, chacun d'entre eux y figurant à son montant intégral;
- f) *importance*: toutes les informations pertinentes nécessaires à une appréciation rapide et complète de l'état de la fortune, des finances et des revenus sont présentées;
- g) *spécialité qualitative*: un crédit ne peut être affecté qu'au but pour lequel il est octroyé;
- h) *spécialité quantitative*: une dépense ne peut être engagée que jusqu'à concurrence du montant inscrit dans le budget; sont réservées les dispositions relatives au dépassement de crédit;
- i) *spécialité temporelle*: un crédit budgétaire non utilisé est périmé à la fin de l'exercice comptable; sont réservés les reports de crédits d'investissement;
- j) *comparabilité*: les comptes de la commune et de ses unités administratives sont comparables entre eux et au cours des années;
- k) *permanence*: les principes régissant la présentation des comptes restent inchangés sur une longue période;
- l) *continuité*: les normes régissant la présentation des comptes s'appuient sur le principe selon lequel les activités de la commune perdurent.

<sup>2</sup> En outre, les informations fournies pour la présentation des comptes tiennent compte des critères suivants:

- a) *clarté*: les informations sont précises et compréhensibles;
- b) *fiabilité*: les informations reflètent la réalité des faits;
- c) *neutralité*: les informations sont objectives et excluent l'arbitraire.

## 2. Etablissement du bilan, évaluation et amortissements

### Art. 41 Etablissement du bilan

<sup>1</sup> Les actifs du patrimoine financier sont portés au bilan lorsqu'ils apportent une utilité économique sur plusieurs années et que leur valeur peut être déterminée de manière fiable.

- e) *Bruttodarstellung*: Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung, Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung sowie Aktiven und Passiven der Bilanz sind getrennt voneinander, ohne Verrechnung, in voller Höhe auszuweisen.
- f) *Wesentlichkeit*: Sämtliche sachdienlichen Informationen, die für eine rasche und umfassende Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig sind, werden offengelegt.
- g) *Qualitative Bindung*: Ein Kredit kann nur für den Zweck verwendet werden, für den er gesprochen wurde.
- h) *Quantitative Bindung*: Eine Ausgabe kann nur bis zu dem im Budget eingestellten Betrag getätigt werden; die Bestimmungen über die Kreditüberschreitung bleiben vorbehalten.
- i) *Zeitliche Bindung*: Ein nicht verwendeter Budgetkredit verfällt am Ende des Rechnungsjahres. Die Übertragung von Investitionskrediten bleibt vorbehalten.
- j) *Vergleichbarkeit*: Die Jahresrechnungen der Gemeinden und ihrer Verwaltungseinheiten sind sowohl untereinander als auch über die Zeit hinweg vergleichbar.
- k) *Stetigkeit*: Die Grundsätze der Rechnungslegung bleiben über einen längeren Zeitraum unverändert.
- l) *Fortführung*: Die Normen der Rechnungslegung stützen sich auf den Grundsatz der Fortführung der Gemeindetätigkeit.

<sup>2</sup> Im Übrigen erfüllen die Informationen für die Rechnungslegung folgende Kriterien:

- a) *Verständlichkeit*: Die Informationen sind präzise und verständlich.
- b) *Zuverlässigkeit*: Die Informationen sind sachlich richtig.
- c) *Neutralität*: Die Informationen werden objektiv und willkürfrei dargestellt.

## 2. Bilanzierung, Bewertung und Abschreibungen

### Art. 41 Bilanzierung

<sup>1</sup> Vermögenswerte im Finanzvermögen werden bilanziert, wenn sie einen wirtschaftlichen Nutzen über mehrere Jahre erbringen und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

<sup>2</sup> Les actifs du patrimoine administratif sont portés au bilan lorsqu'ils entraînent un flux de capital ou présentent une utilité publique pour plusieurs années et que leur valeur dépasse la limite d'activation et peut être déterminée de manière fiable.

<sup>3</sup> Les engagements sont portés au bilan lorsqu'ils entraînent une sortie de fonds et que leur valeur peut être déterminée de manière fiable.

<sup>4</sup> Des provisions sont constituées en vue de couvrir des engagements existants dont la date d'exécution ou le montant des sorties de fonds qu'ils entraîneront sont incertains.

#### **Art. 42** Limite d'activation

<sup>1</sup> La commune définit, dans le règlement communal des finances, la limite d'activation pour la comptabilisation des investissements.

<sup>2</sup> Les objets n'atteignant pas la limite d'activation sont portés au compte de résultats.

<sup>3</sup> La limite d'activation figure dans l'annexe aux comptes. La fixation de la limite y est motivée, de même que toute modification de la limite.

#### **Art. 43** Evaluation des capitaux de tiers et du patrimoine financier

<sup>1</sup> Les capitaux de tiers et le patrimoine financier inscrits au bilan sont évalués à la valeur nominale, sous réserve des alinéas 2 et 3.

<sup>2</sup> Les immobilisations du patrimoine financier sont évaluées au coût d'acquisition lors du premier établissement du bilan. En l'absence de dépenses, l'établissement du bilan se fait à la valeur vénale au moment de l'entrée dans la comptabilité.

<sup>3</sup> Les évaluations ultérieures ont lieu à la valeur vénale à la date de clôture du bilan, les placements financiers étant réévalués chaque année et les immobilisations tous les cinq ans.

<sup>4</sup> Si une diminution durable de la valeur est prévisible sur un poste du patrimoine financier, la valeur portée au bilan sera réévaluée sans délai.

<sup>5</sup> Le Conseil d'Etat peut préciser les critères d'évaluation par catégorie de biens.

#### **Art. 44** Patrimoine administratif a) Evaluation

<sup>1</sup> Les immobilisations du patrimoine administratif sont inscrites au bilan au coût d'acquisition ou de production. En l'absence de dépenses, la valeur vénale est portée au bilan au titre de coût d'acquisition.

<sup>2</sup> Vermögenswerte im Verwaltungsvermögen werden bilanziert, wenn sie zukünftige Vermögenszuflüsse bewirken oder einen mehrjährigen öffentlichen Nutzen aufweisen und ihr Wert die Aktivierungsgrenze überschreitet und verlässlich ermittelt werden kann.

<sup>3</sup> Verpflichtungen werden bilanziert, wenn ihre Erfüllung zu einem Mittelabfluss führt und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

<sup>4</sup> Rückstellungen werden gebildet für bestehende Verpflichtungen, bei denen der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet sind.

#### **Art. 42** Aktivierungsgrenze

<sup>1</sup> Die Gemeinde legt im Finanzreglement eine Aktivierungsgrenze für die Investitionsrechnung fest.

<sup>2</sup> Geschäfte, welche die Aktivierungsgrenze nicht erreichen, werden in der Erfolgsrechnung ausgewiesen.

<sup>3</sup> Die Aktivierungsgrenze wird im Anhang zur Jahresrechnung aufgeführt. Die Festsetzung sowie jede Änderung der Grenze müssen begründet werden.

#### **Art. 43** Bewertung des Fremdkapitals und des Finanzvermögens

<sup>1</sup> Das bilanzierte Fremdkapital und das bilanzierte Finanzvermögen werden zum Nominalwert bewertet. Die Absätze 2 und 3 bleiben vorbehalten.

<sup>2</sup> Anlagen im Finanzvermögen werden bei erstmaliger Bilanzierung zu Anschaffungskosten bilanziert. Entstehen keine Ausgaben, so wird zu Verkehrswerten zum Zeitpunkt des Zugangs in die Buchhaltung bilanziert.

<sup>3</sup> Folgebewertungen erfolgen zum Verkehrswert am Bilanzierungsstichtag, wobei eine Neubewertung der Finanzanlagen jährlich und der übrigen Anlagen alle fünf Jahre stattfindet.

<sup>4</sup> Ist bei einer Position des Finanzvermögens eine dauerhafte Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert unverzüglich berichtet.

<sup>5</sup> Der Staatsrat kann die Bewertungskriterien je Güterkategorie festlegen.

#### **Art. 44** Verwaltungsvermögen a) Bewertung

<sup>1</sup> Anlagen im Verwaltungsvermögen werden zu Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten bilanziert. Entstehen keine Ausgaben, so wird der Verkehrswert als Anschaffungskosten bilanziert.

<sup>2</sup> Si une diminution durable de la valeur est prévisible sur un poste du patrimoine administratif, sa valeur nominale sera réévaluée sans délai.

**Art. 45** b) Amortissement

<sup>1</sup> Les immobilisations du patrimoine administratif dont la valeur diminue en raison de l'utilisation sont amorties en fonction de leur durée d'utilisation.

<sup>2</sup> L'amortissement est linéaire.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat fixe les taux d'amortissement.

### 3. Comptabilisation des entités communales et intercommunales

**Art. 46** Entités dépendant de la commune

<sup>1</sup> En conformité au plan comptable, les unités administratives correspondant aux activités communales sont intégrées aux comptes communaux.

<sup>2</sup> Le cas échéant, les établissements communaux ne disposant pas de la personnalité juridique sont également intégrés à la comptabilité communale en tant que financements spéciaux.

**Art. 47** Ententes intercommunales

<sup>1</sup> La comptabilité de l'entente intercommunale est intégrée dans sa totalité dans la comptabilité de la commune pilote.

<sup>2</sup> Les budgets sont transmis aux communes partenaires pour intégration de leur participation dans leur propre budget.

<sup>3</sup> Les comptes sont soumis au contrôle de l'organe de révision de la commune pilote et transmis aux communes partenaires pour intégration de leur participation dans leur propre compte.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat édicte les précisions nécessaires assurant notamment que l'intégration des ententes intercommunales n'a pas d'impact sur les valeurs des indicateurs financiers de la commune pilote.

**Art. 48** Entités de droit public

<sup>1</sup> Les établissements communaux personnalisés ainsi que les associations de communes et les agglomérations établissent le tableau des participations des communes liées ou membres.

<sup>2</sup> Les données financières figurent dans le propre tableau des participations de chaque commune concernée.

<sup>2</sup> Ist bei einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauerhafte Wertminderung absehbar, so wird deren bilanzierter Wert unverzüglich berichtigt.

**Art. 45** b) Abschreibungen

<sup>1</sup> Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, werden nach der Nutzungsdauer abgeschrieben.

<sup>2</sup> Die Abschreibung erfolgt linear.

<sup>3</sup> Der Staatsrat legt die Abschreibungssätze fest.

### 3. Verbuchung der kommunalen und interkommunalen Einheiten

**Art. 46** Von der Gemeinde abhängige Einheiten

<sup>1</sup> In Übereinstimmung mit dem Kontenrahmen werden die Verwaltungseinheiten, die den Gemeindetätigkeiten entsprechen, in die Gemeinderechnung integriert.

<sup>2</sup> Gegebenenfalls werden Gemeindeanstalten ohne eigene Rechtspersönlichkeit als Spezialfinanzierungen ebenfalls in die Gemeinderechnung integriert.

**Art. 47** Gemeindeübereinkünfte

<sup>1</sup> Die Buchhaltung einer Gemeindeübereinkunft wird vollumfänglich in die Buchhaltung der federführenden Gemeinde integriert.

<sup>2</sup> Das Budget wird den Partnergemeinden weitergeleitet, damit sie ihre Beteiligung in ihr eigenes Budget integrieren können.

<sup>3</sup> Die Jahresrechnung wird der Revisionsstelle der federführenden Gemeinde zur Kontrolle unterbreitet und anschliessend den Partnergemeinden weitergeleitet, damit sie ihre Beteiligung in ihre eigene Rechnung integrieren können.

<sup>4</sup> Der Staatsrat erlässt die notwendigen Einzelheiten, um namentlich sicherzustellen, dass die Integration der Gemeindeübereinkünfte keinen Einfluss auf die Werte der Finanzkennzahlen der federführenden Gemeinde hat.

**Art. 48** Einheiten des öffentlichen Rechts

<sup>1</sup> Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit sowie Gemeindeverbände und Agglomerationen erstellen die Tabelle der Beteiligungen der Vertrags- oder Mitgliedgemeinden.

<sup>2</sup> Die Finanzdaten werden im Beteiligungsspiegel jeder betroffenen Gemeinde aufgeführt.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat précise les modalités assurant notamment des résultats comparables entre communes du calcul des indicateurs financiers.

#### **Art. 49** Entités de droit privé

Les données financières des entités de droit privé avec lesquelles la commune présente des liens de nature organisationnelle ou financière figurent dans le tableau des participations de la commune.

## **CHAPITRE 5**

### **Gestion financière au niveau de l'administration**

#### **1. Tenue des comptes**

##### **Art. 50** Principes régissant la tenue des comptes

<sup>1</sup> La tenue des comptes est un enregistrement chronologique et systématique des transactions effectuées avec l'extérieur et des imputations internes.

<sup>2</sup> Les principes régissant la tenue des comptes sont les suivants:

- a) *exhaustivité*: l'ensemble des charges et revenus du compte de résultats ainsi que des dépenses et recettes du compte des investissements de l'exercice est inscrit dans les comptes;
- b) *exactitude*: la comptabilisation est effectuée sur les positions comptables adéquates et conformément au budget;
- c) *véracité*: les écritures comptables correspondent aux faits et sont effectuées conformément aux directives;
- d) *ponctualité*: la comptabilité et les mouvements de fonds sont tenus à jour;
- e) *traçabilité*: les opérations sont enregistrées de manière compréhensible, les écritures sont attestées par des pièces comptables et les corrections sont inscrites comme telles.

##### **Art. 51** Imputations internes

<sup>1</sup> Les imputations internes sont des facturations créditées ou débitées entre les différentes unités administratives de la commune.

<sup>2</sup> Elles doivent être effectuées dans la mesure où elles sont nécessaires à la détermination des charges et des revenus ou à l'exécution des tâches de façon économique.

<sup>3</sup> Der Staatsrat regelt die Modalitäten, die namentlich vergleichbare Ergebnisse unter den Gemeinden bei der Berechnung der Finanzkennzahlen sicherstellen.

#### **Art. 49** Einheiten des privaten Rechts

Die Finanzdaten von Einheiten des privaten Rechts, mit denen die Gemeinde Verbindungen organisatorischer oder finanzieller Art hat, werden im Beteiligungsspiegel der Gemeinde aufgeführt.

## **5. KAPITEL**

### **Finanzielle Führung auf Verwaltungsebene**

#### **1. Buchführung**

##### **Art. 50** Grundsätze der Buchführung

<sup>1</sup> Die Buchhaltung besteht darin, chronologisch und systematisch die Geschäftsvorfälle gegen aussen sowie die internen Verrechnungen zu erfassen.

<sup>2</sup> Die Buchführung erfolgt nach folgenden Grundsätzen:

- a) *Vollständigkeit*: Die gesamten Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung und die Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung des Rechnungsjahres werden in der Jahresrechnung erfasst.
- b) *Genauigkeit*: Die Verbuchung erfolgt in den entsprechenden Buchungsposten und in Übereinstimmung mit dem Budget.
- c) *Richtigkeit*: Die Buchungen entsprechen den Tatsachen und werden gemäss den Weisungen vorgenommen.
- d) *Rechtzeitigkeit*: Die Buchhaltung und der Geldverkehr werden aktuell gehalten.
- e) *Nachprüfbarkeit*: Die Vorgänge werden verständlich erfasst, die Buchungen werden durch Belege nachgewiesen, und die Korrekturen werden gekennzeichnet.

##### **Art. 51** Interne Verrechnungen

<sup>1</sup> Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten der Gemeinde.

<sup>2</sup> Sie sind vorzunehmen, soweit sie für die Aufwand- und Ertragsermittlung oder für die wirtschaftliche Leistungserfüllung wesentlich sind.

**Art. 52** Archives

L'archivage en matière financière est régi par la législation sur l'archivage et les Archives de l'Etat. Le Conseil d'Etat peut édicter des dispositions complémentaires.

**Art. 53** Comptabilité des immobilisations

<sup>1</sup> Les actifs immobilisés qui sont utilisés sur plusieurs années sont inscrits dans la comptabilité des immobilisations.

<sup>2</sup> Font notamment partie de la comptabilité des immobilisations les amortissements et les informations sur l'évolution des biens.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat en règle les modalités.

**Art. 54** Inventaires

<sup>1</sup> La commune tient un inventaire comptable et un inventaire matériel mis à jour régulièrement. Elle établit un enregistrement physique à la date de clôture du bilan afin de contrôler l'inventaire.

<sup>2</sup> L'inventaire comptable comprend les biens mobiliers et immobiliers portés au bilan selon la limite d'activation.

<sup>3</sup> L'inventaire matériel contient les biens mobiliers et immobiliers non inscrits au bilan et qui ont une certaine importance.

**2. Contrôle interne****Art. 55** But

<sup>1</sup> Le conseil communal prend les mesures nécessaires pour protéger le patrimoine, garantir une utilisation appropriée des fonds, prévenir et déceler les erreurs et les irrégularités dans la tenue des comptes et garantir que les comptes sont établis en bonne et due forme et que les rapports sont fiables.

<sup>2</sup> Il tient compte des risques encourus et du rapport coût-utilité.

**Art. 56** Système de contrôle interne

<sup>1</sup> Le système de contrôle interne comprend des mesures réglementaires, organisationnelles et techniques.

**Art. 52** Archiv

Die Archivierung im Bereich Finanzen ist durch die Gesetzgebung über die Archivierung und das Staatsarchiv geregelt. Der Staatsrat kann ergänzende Vorschriften erlassen.

**Art. 53** Anlagenbuchhaltung

<sup>1</sup> In der Anlagenbuchhaltung werden die Anlagegüter erfasst, die über mehrere Jahre genutzt werden.

<sup>2</sup> Die Anlagenbuchhaltung enthält insbesondere die Abschreibungen und die Informationen über die Entwicklung der Anlagegüter.

<sup>3</sup> Der Staatsrat legt die Modalitäten fest.

**Art. 54** Inventare

<sup>1</sup> Die Gemeinde führt ein Wert- und ein Sachinventar, die regelmässig nachgeführt werden. Sie erstellt per Bilanzstichtag eine physische Erfassung zur Kontrolle des Inventars.

<sup>2</sup> Das Wertinventar enthält die gemäss der Aktivierungsgrenze bilanzierten beweglichen und unbeweglichen Sachen.

<sup>3</sup> Das Sachinventar enthält die nicht bilanzierten beweglichen und unbeweglichen Sachen von einer gewissen Bedeutung.

**2. Interne Kontrolle****Art. 55** Zweck

<sup>1</sup> Der Gemeinderat trifft die notwendigen Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

<sup>2</sup> Er berücksichtigt dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis.

**Art. 56** Internes Kontrollsystem

<sup>1</sup> Das interne Kontrollsystem umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen.

<sup>2</sup> Le conseil communal met en place les règles appropriées du système de contrôle interne. Il s'assure de son introduction, de son utilisation, de sa documentation et de sa supervision.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat peut en préciser les modalités.

## CHAPITRE 6

### Contrôle externe de la comptabilité et des comptes

#### Art. 57 Désignation de l'organe de révision

<sup>1</sup> Le contrôle externe de la comptabilité et des comptes est assuré par un organe de révision externe désigné par l'assemblée communale ou le conseil général, sur la proposition de la commission financière.

<sup>2</sup> L'organe de révision est désigné pour le contrôle d'un à trois exercices. Son mandat prend fin avec l'approbation des derniers comptes annuels. Une ou plusieurs reconductions sont possibles; toutefois, la durée du mandat d'un organe de révision ne peut excéder six ans consécutifs.

<sup>3</sup> Le conseil communal informe le Service de l'entrée en fonction de l'organe de révision.

<sup>4</sup> Lorsque le Service constate que, dans les deux mois qui suivent la fin du mandat, la démission ou la révocation de l'organe de révision, l'assemblée communale ou le conseil général n'a pas désigné de nouvel organe, il impartit un délai à la commune pour régulariser la situation. Passé ce délai, le Service désigne un organe de révision pour l'exercice annuel.

#### Art. 58 Qualifications de l'organe de révision

L'organe de révision doit avoir les qualifications professionnelles particulières définies par le Conseil d'Etat.

#### Art. 59 Indépendance de l'organe de révision

L'organe de révision doit être indépendant et doit former son appréciation en toute objectivité. Le Conseil d'Etat précise les conditions d'indépendance requises.

#### Art. 60 Démission et résiliation

<sup>1</sup> Lorsqu'un organe de révision démissionne, il en indique les motifs au conseil communal et en informe dans les quinze jours qui suivent le Service.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat führt geeignete Regeln für das interne Kontrollsystem ein. Er stellt dessen Einführung, Einsatz, Dokumentation und Überwachung sicher.

<sup>3</sup> Der Staatsrat kann die Modalitäten im Einzelnen regeln.

## 6. KAPITEL

### Externe Kontrolle der Buchhaltung und der Jahresrechnung

#### Art. 57 Bezeichnung der Revisionsstelle

<sup>1</sup> Die externe Kontrolle der Buchhaltung und der Jahresrechnung wird von einer Revisionsstelle wahrgenommen, die auf Antrag der Finanzkommission von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat bezeichnet wird.

<sup>2</sup> Die Revisionsstelle wird für die Kontrolle eines bis dreier Rechnungsjahre bezeichnet. Ihr Mandat endet mit der Genehmigung der letzten Jahresrechnung. Eine oder mehrere Wiederwahlen sind möglich, wobei die Dauer des Mandats einer Revisionsstelle nicht mehr als sechs aufeinanderfolgende Jahre betragen darf.

<sup>3</sup> Der Gemeinderat informiert das Amt über den Amtsantritt der Revisionsstelle.

<sup>4</sup> Wenn das Amt feststellt, dass die Gemeindeversammlung oder der Generalrat innerhalb von zwei Monaten nach dem Ende des Mandats, dem Rücktritt oder der Abberufung der Revisionsstelle keine neue Revisionsstelle bezeichnet hat, setzt es der Gemeinde eine Frist, um die Situation in Ordnung zu bringen. Nach Ablauf dieser Frist bezeichnet das Amt eine Revisionsstelle für das Rechnungsjahr.

#### Art. 58 Fachliche Befähigung der Revisionsstelle

Die Revisionsstelle muss über besondere, vom Staatsrat festgelegte fachliche Befähigungen verfügen.

#### Art. 59 Unabhängigkeit der Revisionsstelle

Die Revisionsstelle muss unabhängig sein und sich ihr Prüfungsurteil objektiv bilden. Der Staatsrat legt die Voraussetzungen für die Unabhängigkeit fest.

#### Art. 60 Rücktritt und Kündigung

<sup>1</sup> Tritt die Revisionsstelle zurück, so gibt sie dem Gemeinderat die Gründe dafür an und teilt dies innert zwei Wochen dem Amt mit.

<sup>2</sup> L'assemblée communale ou le conseil général peut résilier en tout temps le mandat de l'organe de révision. Le conseil communal en informe le Service dans les quinze jours qui suivent.

**Art. 61** Attributions de l'organe de révision

<sup>1</sup> L'organe de révision vérifie si la comptabilité et les comptes annuels sont conformes à la loi.

<sup>2</sup> Le conseil communal remet à l'organe de révision tous les documents nécessaires; il lui communique tous les renseignements utiles, par écrit s'il en est requis. Si l'organe de révision éprouve des difficultés à obtenir des informations, il en informe immédiatement le Service.

**Art. 62** Rapport de révision

<sup>1</sup> L'organe de révision présente au conseil communal et à la commission financière son rapport écrit du contrôle des comptes arrêtés par le conseil communal. A la demande du conseil communal ou de la commission financière, il délègue une personne le représentant à l'assemblée communale ou à la séance du conseil général convoquée pour l'adoption des comptes.

<sup>2</sup> Le rapport contient au moins:

- a) des indications attestant de l'indépendance de l'organe de révision;
- b) des indications sur les personnes qui ont dirigé la révision et sur leurs qualifications professionnelles;
- c) un avis sur le résultat de la révision;
- d) une recommandation d'approuver, avec ou sans réserve, les comptes annuels, ou de les refuser. Dans ce dernier cas, l'organe de révision adresse immédiatement une copie de son rapport au Service.

<sup>3</sup> Le conseil communal transmet le rapport de révision, qui est joint aux comptes, aux citoyens et citoyennes actifs ou aux membres du conseil général, ou le dépose pour consultation au secrétariat communal, au plus tard lors de la convocation à la séance.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat peut édicter des dispositions complémentaires concernant le rapport de révision.

**Art. 63** Avis obligatoires

<sup>1</sup> Si l'organe de révision constate des violations de la loi, il en avertit immédiatement le conseil communal.

<sup>2</sup> Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat kann das Mandat der Revisionsstelle jederzeit kündigen. Der Gemeinderat setzt das Amt innert zwei Wochen über die Kündigung in Kenntnis.

**Art. 61** Befugnisse der Revisionsstelle

<sup>1</sup> Die Revisionsstelle prüft, ob die Buchhaltung und die Jahresrechnung gesetzeskonform sind.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat übergibt der Revisionsstelle alle nötigen Unterlagen. Er erteilt ihr alle nützlichen Auskünfte, auf Anfrage auch in schriftlicher Form. Wenn die Revisionsstelle bei der Informationsbeschaffung auf Schwierigkeiten stösst, informiert sie unverzüglich das Amt.

**Art. 62** Revisionsbericht

<sup>1</sup> Die Revisionsstelle legt dem Gemeinderat und der Finanzkommission ihren schriftlichen Bericht über die Kontrolle der vom Gemeinderat genehmigten Jahresrechnung vor. Auf Anfrage des Gemeinderats oder der Finanzkommission delegiert sie eine Vertreterin oder einen Vertreter an die für die Rechnungsgenehmigung einberufene Gemeindeversammlung oder Generalratssitzung.

<sup>2</sup> Der Bericht enthält mindestens:

- a) Angaben zur Bestätigung der Unabhängigkeit der Revisionsstelle;
- b) Angaben zu den Personen, die die Revision geleitet haben, und zu deren fachlicher Befähigung;
- c) eine Stellungnahme zum Ergebnis der Revision;
- d) eine Empfehlung, ob die Jahresrechnung mit oder ohne Einschränkung genehmigt oder zurückgewiesen werden soll. In letzterem Fall lässt die Revisionsstelle dem Amt unverzüglich eine Kopie des Berichts zukommen.

<sup>3</sup> Der Gemeinderat stellt den Revisionsbericht, welcher der Jahresrechnung beiliegt, den Aktivbürgerinnen und Aktivbürgern oder den Mitgliedern des Generalrats spätestens bei der Einberufung der Versammlung oder der Sitzung zu oder legt ihn auf der Gemeindeschreiberei zur Einsicht auf.

<sup>4</sup> Der Staatsrat kann zusätzliche Bestimmungen zum Revisionsbericht erlassen.

**Art. 63** Meldepflichten

<sup>1</sup> Stellt die Revisionsstelle Verstösse gegen das Gesetz fest, so meldet sie dies unverzüglich dem Gemeinderat.

<sup>2</sup> L'organe de révision informe immédiatement le Service:

- a) s'il constate des violations graves de la loi, et
- b) si le conseil communal ne prend pas des mesures adéquates à la suite de l'avertissement de l'organe de révision.

<sup>3</sup> Le Service informe immédiatement le préfet.

## CHAPITRE 7

### Ressources fiscales

**Art. 64** Coefficients et taux d'impôts

<sup>1</sup> La commune fixe les coefficients et taux d'impôts communaux selon ses besoins financiers et conformément à la législation fiscale.

<sup>2</sup> Les coefficients et taux votés restent valables jusqu'à leur modification.

<sup>3</sup> Lorsque le conseil communal envisage une modification, le projet de modification doit être annoncé dans la convocation de l'assemblée communale ou du conseil général.

<sup>4</sup> Toute modification de coefficient ou de taux d'impôt est communiquée au Service.

**Art. 65** Hausse obligatoire

<sup>1</sup> Lorsque le budget du compte de résultats affiche un excédent de charges non couvert par le capital propre non affecté, une augmentation des impôts communaux est obligatoire.

<sup>2</sup> Si une commune refuse de recourir à l'imposition qu'exige sa situation financière, le Conseil d'Etat peut l'y contraindre et décider les coefficients et taux d'impôts de la commune.

## CHAPITRE 8

### Compétences des organes communaux

**Art. 66** Corps électoral

Le corps électoral se prononce par vote aux urnes lors d'un referendum ou d'une initiative dans les cas prévus par la loi.

<sup>2</sup> Die Revisionsstelle informiert das Amt unverzüglich, wenn:

- a) sie schwere Verstösse gegen das Gesetz feststellt, und
- b) der Gemeinderat aufgrund der Meldung der Revisionsstelle keine angemessenen Massnahmen ergreift.

<sup>3</sup> Das Amt informiert unverzüglich die Oberamtsperson.

## 7. KAPITEL

### Steuerressourcen

**Art. 64** Steuerfüsse und -sätze

<sup>1</sup> Die Gemeinde legt die kommunalen Steuerfüsse und -sätze gemäss dem finanziellen Bedarf und der Steuergesetzgebung fest.

<sup>2</sup> Die Steuerfüsse und -sätze gelten so lange, bis sie geändert werden.

<sup>3</sup> Beabsichtigt der Gemeinderat eine Änderung, so muss der Änderungsentwurf in der Einberufung der Gemeindeversammlung oder des Generalrats bekanntgemacht werden.

<sup>4</sup> Jede Änderung eines Steuerfusses oder -satzes wird dem Amt mitgeteilt.

**Art. 65** Obligatorische Erhöhung

<sup>1</sup> Weist das Budget der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss aus, der das nicht zweckgebundene Eigenkapital übersteigt, so ist eine Erhöhung der Gemeindesteuern obligatorisch.

<sup>2</sup> Weigert sich eine Gemeinde, die durch ihre finanzielle Lage erforderte Besteuerung vorzunehmen, so kann der Staatsrat sie dazu anhalten und die Steuerfüsse und -sätze selber beschliessen.

## 8. KAPITEL

### Zuständigkeiten der Gemeindeorgane

**Art. 66** Gesamtheit der Stimmberechtigten

Die Gesamtheit der Stimmberechtigten entscheidet bei einem Referendum oder einer Initiative in den vom Gesetz bestimmten Fällen durch Urnenabstimmung.

**Art. 67** Assemblée communale

<sup>1</sup> L'assemblée communale adopte le règlement des finances. Elle a en outre les attributions suivantes:

- a) elle prend acte du plan financier et de ses mises à jour;
- b) elle adopte le budget;
- c) elle prend acte du rapport de gestion;
- d) elle approuve les comptes;
- e) elle vote les crédits d'engagement et les crédits additionnels;
- f) elle vote les crédits supplémentaires qui ne relèvent pas du conseil communal;
- g) elle approuve les dépassements de crédits dans les cas prévus par la loi;
- h) elle vote les dépenses non prévues au budget, à l'exception de celles dont le montant résulte de la loi ou d'une décision judiciaire passée en force;
- i) elle décide des impôts et des autres contributions publiques, à l'exception des émoluments de chancellerie;
- j) elle décide de l'achat, de la vente, de l'échange, de la donation ou du partage d'immeubles, de la constitution de droits réels limités et de toute autre opération permettant d'atteindre un but économique analogue à celui d'une acquisition ou d'une aliénation d'immeubles;
- k) elle décide de la délégation de tâches à un tiers entraînant des dépenses nouvelles;
- l) elle décide des conventions liant la commune à un tiers et entraînant des dépenses nouvelles;
- m) elle décide des cautionnements et autres garanties;
- n) elle décide des prêts et des participations qui ne répondent pas aux conditions usuelles de sécurité et de rendement;
- o) elle décide de l'acceptation d'une donation avec charge ou d'un legs avec charge;
- p) elle fixe, sous réserve de prescriptions réglementaires, le nombre des membres de la commission financière et procède à leur élection;
- q) elle désigne l'organe de révision;
- r) elle peut charger la commission financière de faire valoir des prétentions en responsabilité civile contre les membres du conseil communal.

**Art. 67** Gemeindeversammlung

<sup>1</sup> Die Gemeindeversammlung erlässt das Finanzreglement. Ihr stehen zudem folgende Befugnisse zu:

- a) Sie nimmt Kenntnis vom Finanzplan und seinen Nachführungen.
- b) Sie genehmigt das Budget.
- c) Sie nimmt Kenntnis vom Geschäftsbericht.
- d) Sie genehmigt die Jahresrechnung.
- e) Sie beschliesst die Verpflichtungskredite und die Zusatzkredite.
- f) Sie beschliesst die Nachtragskredite, die nicht in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen.
- g) Sie genehmigt die Kreditüberschreitungen in den im Gesetz vorgesehenen Fällen.
- h) Sie bewilligt die im Budget nicht vorgesehenen Ausgaben, mit Ausnahme derjenigen, deren Betrag sich aus dem Gesetz oder aus einer rechtskräftigen Entscheidung einer Gerichtsbehörde ergibt.
- i) Sie beschliesst Steuern und andere öffentliche Abgaben, mit Ausnahme der Kanzleigeühren.
- j) Sie beschliesst den Kauf, den Verkauf, den Tausch, die Schenkung oder die Teilung von Grundstücken, die Begründung beschränkter dinglicher Rechte und alle anderen Geschäfte, deren wirtschaftlicher Zweck dem eines Grundstückserwerbs oder einer Grundstückveräusserung gleichkommt.
- k) Sie beschliesst die Übertragung von Aufgaben, die neue Ausgaben nach sich ziehen.
- l) Sie beschliesst Vereinbarungen der Gemeinde mit Dritten, die neue Ausgaben nach sich ziehen.
- m) Sie beschliesst Bürgschaften und weitere Gutsprachen.
- n) Sie beschliesst Darlehen und Beteiligungen, die bezüglich Sicherheit oder Ertrag nicht den üblichen Bedingungen entsprechen.
- o) Sie beschliesst die Annahme einer Schenkung mit Auflage oder eines Vermächnisses mit Auflage.
- p) Sie legt die Anzahl Mitglieder der Finanzkommission fest und wählt diese. Reglementarische Vorschriften bleiben vorbehalten.
- q) Sie bezeichnet die Revisionsstelle.
- r) Sie kann die Finanzkommission beauftragen, gegen die Mitglieder des Gemeinderats Haftpflichtansprüche geltend zu machen.

<sup>2</sup> L'assemblée communale fixe, dans le règlement communal des finances, le ou les seuils de compétence financière du conseil communal. Elle peut en outre déléguer au conseil communal certaines de ses autres compétences décisionnelles prévues à l'alinéa 1 let. j à o dans les limites qu'elle fixe.

<sup>3</sup> L'assemblée communale peut déléguer au conseil communal la compétence d'arrêter le tarif des contributions publiques autres que les impôts, à condition qu'elle précise le cercle des assujettis ainsi que l'objet, le mode de calcul et le montant maximal de la contribution.

**Art. 68** Conseil général  
a) Renvoi

Le conseil général exerce les attributions prévues à l'article 67 relatif à l'assemblée communale.

**Art. 69** b) Referendum

<sup>1</sup> Le conseil général détermine, dans le règlement communal des finances, le montant à partir duquel une dépense nouvelle peut faire l'objet d'un referendum.

<sup>2</sup> Pour les dépenses périodiques, la durée prévisible totale de l'engagement est prise en compte. A défaut de précision temporelle, une durée de dix ans fait foi.

<sup>3</sup> A défaut de montant fixé, toute nouvelle dépense votée par le conseil général peut faire l'objet d'un referendum.

**Art. 70** Commission financière  
a) Organisation

<sup>1</sup> La commission financière se compose d'au moins trois membres. Ils sont élus par l'assemblée communale ou le conseil général pour la législature parmi les citoyens et citoyennes actifs de la commune ou les membres du conseil général.

<sup>2</sup> Ne sont pas éligibles les membres du conseil communal et les membres du personnel communal. Pour le reste, l'article 15<sup>bis</sup> de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes s'applique.

**Art. 71** b) Relations avec le conseil communal et délais

<sup>1</sup> Le conseil communal fournit à la commission financière, trente jours au moins avant l'assemblée communale ou la séance du conseil général, les documents relatifs aux affaires énumérées à l'article 67 al. 1 et lui donne les renseignements nécessaires à l'exercice de ses attributions.

<sup>2</sup> Die Gemeindeversammlung legt im Finanzreglement die Finanzkompetenzen des Gemeinderats fest. Sie kann im Übrigen dem Gemeinderat bestimmte weitere ihrer Entscheidungskompetenzen nach Absatz 1 Bst. j–o innerhalb der von ihr festgelegten Grenzen übertragen.

<sup>3</sup> Die Gemeindeversammlung kann dem Gemeinderat die Befugnis, den Tarif der öffentlichen Abgaben unter Ausschluss der Steuern festzusetzen, übertragen; sie selber legt dabei den Gegenstand der Abgabe, den Kreis der Abgabepflichtigen, die Berechnungskriterien und den Höchstbetrag der Abgabe fest.

**Art. 68** Generalrat  
a) Verweis

Der Generalrat übt die Befugnisse der Gemeindeversammlung nach Artikel 67 aus.

**Art. 69** b) Referendum

<sup>1</sup> Der Generalrat legt im Finanzreglement fest, ab welchem Betrag zu einer neuen Ausgabe das Referendum ergriffen werden kann.

<sup>2</sup> Für die wiederkehrenden Ausgaben wird die vorhersehbare gesamte Dauer der Verpflichtung berücksichtigt. In Ermangelung einer zeitlichen Bestimmbarkeit gilt eine Dauer von 10 Jahren.

<sup>3</sup> Wurde kein Betrag festgelegt, so kann zu jeder neuen Ausgabe, die vom Generalrat beschlossen wurde, das Referendum ergriffen werden.

**Art. 70** Finanzkommission  
a) Organisation

<sup>1</sup> Die Finanzkommission besteht aus mindestens drei Mitgliedern. Sie werden von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat für die Dauer der Legislaturperiode aus den Aktivbürgerinnen und Aktivbürgern der Gemeinde oder aus den Mitgliedern des Generalrats gewählt.

<sup>2</sup> Die Mitglieder des Gemeinderats und das Gemeindepersonal sind nicht wählbar. Im Übrigen gilt Artikel 15<sup>bis</sup> des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden.

**Art. 71** b) Beziehungen zum Gemeinderat und Fristen

<sup>1</sup> Der Gemeinderat liefert der Finanzkommission mindestens 30 Tage vor der Gemeindeversammlung oder der Generalratssitzung die Unterlagen zu den Geschäften nach Artikel 67 Abs. 1 und erteilt ihr die zur Ausübung ihrer Befugnisse nötigen Auskünfte.

<sup>2</sup> Le rapport et les préavis de la commission financière sont communiqués au conseil communal au moins sept jours avant l'assemblée communale ou la séance du conseil général.

**Art. 72** c) Attributions

<sup>1</sup> La commission a les attributions suivantes:

- a) elle examine le plan financier et ses mises à jour;
- b) elle examine le budget;
- c) elle examine les crédits et les éventuels dépassements de crédits nécessitant un vote de l'assemblée communale ou du conseil général;
- d) elle examine les actes susceptibles d'entraîner des dépenses dépassant le seuil de compétence du conseil communal tels que statuts, règlements ou conventions;
- e) elle examine les propositions d'aliénation de biens communaux dépassant le seuil de compétence du conseil communal;
- f) elle examine les propositions de modification des coefficients et taux d'impôts;
- g) elle examine les règlements ou modifications de règlements portant sur des taxes;
- h) elle prend position sur le rapport de l'organe de révision à l'intention de l'assemblée communale ou du conseil général;
- i) elle émet une proposition de désignation de l'organe de révision à l'intention du conseil général ou de l'assemblée communale.

<sup>2</sup> Dans les cas prévus à l'alinéa 1, la commission fait rapport à l'assemblée communale ou au conseil général et lui donne son préavis sous l'angle financier.

<sup>3</sup> La commission financière est compétente pour apprécier le caractère nouveau ou lié d'une dépense dont le montant excède la compétence du conseil communal.

<sup>4</sup> La commission fait valoir, moyennant l'autorisation du préfet, des prétentions en responsabilité civile contre les membres du conseil communal lorsque l'assemblée communale ou le conseil général l'en a chargée.

**Art. 73** Conseil communal

<sup>1</sup> Le conseil communal est l'organe responsable des finances communales. Il exerce les compétences communales qui ne sont pas déléguées à un autre organe communal par la loi ou par un règlement communal.

<sup>2</sup> Der Bericht und die Stellungnahme der Finanzkommission werden dem Gemeinderat spätestens sieben Tage vor der Gemeindeversammlung oder der Sitzung des Generalrats zugestellt.

**Art. 72** c) Befugnisse

<sup>1</sup> Die Kommission hat folgende Befugnisse:

- a) Sie prüft den Finanzplan und seine Nachführungen.
- b) Sie prüft das Budget.
- c) Sie prüft die Kredite und die allfälligen Kreditüberschreitungen, über welche die Gemeindeversammlung oder der Generalrat abstimmen muss.
- d) Sie prüft die Geschäfte, die Ausgaben nach sich ziehen könnten, die den Kompetenzbereich des Gemeinderats überschreiten, wie Statuten, Reglemente oder Vereinbarungen.
- e) Sie prüft die Anträge auf Veräusserung von Gemeindegütern, die den Kompetenzbereich des Gemeinderats überschreiten.
- f) Sie prüft die Anträge zur Änderung von Steuerfüssen und -sätzen.
- g) Sie prüft Reglemente, die Gebühren betreffen, und Änderungen solcher Reglemente.
- h) Sie nimmt zuhanden der Gemeindeversammlung oder des Generalrats Stellung zum Bericht der Revisionsstelle.
- i) Sie unterbreitet dem Generalrat oder der Gemeindeversammlung einen Antrag für die Bezeichnung der Revisionsstelle.

<sup>2</sup> In den Fällen unter Absatz 1 erstattet die Kommission der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat Bericht und gibt ihr oder ihm ihre Stellungnahme unter dem finanziellen Gesichtspunkt ab.

<sup>3</sup> Die Finanzkommission ist befugt, bei einer Ausgabe, welche die Zuständigkeit des Gemeinderats überschreitet, zu beurteilen, ob es sich um eine neue oder eine gebundene Ausgabe handelt.

<sup>4</sup> Die Kommission macht mit Bewilligung der Oberamtsperson gegen die Mitglieder des Gemeinderats Haftpflichtansprüche geltend, wenn die Gemeindeversammlung oder der Generalrat sie damit beauftragt hat.

**Art. 73** Gemeinderat

<sup>1</sup> Der Gemeinderat ist das für die Gemeindefinanzen verantwortliche Organ. Er übt die Kompetenzen aus, die nicht durch ein Gesetz oder ein Gemeindefreglement einem anderen Organ der Gemeinde übertragen werden.

<sup>2</sup> Le conseil communal a en particulier les attributions suivantes:

- a) il édicte, dans le cadre de la loi et sous forme de règlement administratif, des directives précisant les attributions et procédures en matière financière au niveau communal;
- b) il adopte le plan financier;
- c) il adopte le projet de budget;
- d) il prépare les projets de crédits et d'autres décisions soumises au vote de l'assemblée communale ou du conseil général;
- e) il décide les dépenses liées, l'article 72 al. 3 demeurant réservé;
- f) il arrête les comptes;
- g) il élabore le rapport de gestion transmis à l'assemblée communale ou au conseil général en même temps que les comptes;
- h) il gère les placements de la commune, qui doivent offrir toute garantie et produire des rendements selon les conditions du marché.

<sup>3</sup> Les objets prévus aux lettres b à d et f de l'alinéa 2 sont soumis à l'assemblée communale ou au conseil général avec un message explicatif. Le contenu minimal du message explicatif pour les crédits et autres décisions à caractère financier est précisé par le Conseil d'Etat.

#### **Art. 74** Administration des finances

<sup>1</sup> Chaque commune dispose d'un administrateur ou d'une administratrice des finances.

<sup>2</sup> L'administrateur ou l'administratrice des finances exerce les compétences que la loi, le règlement communal des finances et le conseil communal lui attribuent.

## **CHAPITRE 9**

### **Haute surveillance**

#### **Art. 75** Principe

Les compétences des autorités chargées de la haute surveillance des communes et des autres collectivités publiques locales prévues par la loi sur les communes et les lois spéciales s'appliquent également en matière financière.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat hat insbesondere die folgenden Befugnisse:

- a) Er erlässt im Rahmen des Gesetzes und in Form eines Verwaltungsreglements Weisungen, welche die Befugnisse und Verfahren im Bereich der Finanzen auf Gemeindeebene festlegen.
- b) Er beschliesst den Finanzplan.
- c) Er verabschiedet den Entwurf zum Budget.
- d) Er bereitet die Entwürfe für Kredite und andere Beschlüsse, über welche die Gemeindeversammlung oder der Generalrat abstimmen muss, vor.
- e) Er beschliesst gebundene Ausgaben; Artikel 72 Abs. 3 bleibt vorbehalten.
- f) Er schliesst die Jahresrechnung ab.
- g) Er verfasst den Geschäftsbericht, welcher der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat gleichzeitig mit der Jahresrechnung vorgelegt wird. h. Er verwaltet die Anlagen der Gemeinde, die volle Gewähr bieten und marktgerechte Erträge ergeben müssen.

<sup>3</sup> Die Gegenstände gemäss Absatz 2, Bst. b–d und f werden der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat zusammen mit einer erläuternden Botschaft unterbreitet. Der Staatsrat legt fest, was in der erläuternden Botschaft zu Krediten und anderen Beschlüssen finanzieller Art mindestens enthalten sein muss.

#### **Art. 74** Finanzverwaltung

<sup>1</sup> Jede Gemeinde verfügt über eine Finanzverwalterin oder einen Finanzverwalter.

<sup>2</sup> Die Finanzverwalterin oder der Finanzverwalter übt die Befugnisse aus, die das Gesetz, das kommunale Finanzreglement und der Gemeinderat ihr oder ihm übertragen.

## **9. KAPITEL**

### **Oberaufsicht**

#### **Art. 75** Grundsatz

Die Befugnisse der mit der Oberaufsicht über die Gemeinden und die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften beauftragten Organe, die im Gesetz über die Gemeinden und den Spezialgesetzen vorgesehen sind, gelten auch für den finanziellen Bereich.

**Art. 76** Service

En matière financière, le Service a les attributions suivantes:

- a) il édicte des directives incluant notamment le plan comptable;
- b) il conseille les communes et autres collectivités publiques locales en matière de finances publiques;
- c) il examine la régularité formelle des budgets et des comptes;
- d) il suit l'évolution des finances communales et propose au besoin aux autorités de surveillance compétentes de prendre des mesures;
- e) il établit des statistiques financières sur l'ensemble des collectivités publiques locales et publie un rapport annuel à cet égard;
- f) il exerce les autres tâches que la loi ou la Direction en charge des communes lui confient.

**CHAPITRE 10****Voies de droit****Art. 77**

Les décisions prises en application de la présente loi sont sujettes aux voies de droit conformément à la loi sur les communes et à la loi sur les agglomérations.

**CHAPITRE 11****Règles de mise en œuvre****Art. 78** Généralités

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution de la présente loi. Il détermine les modalités et les délais transitoires régissant l'adaptation des finances communales à la présente loi.

<sup>2</sup> Les communes et les autorités administratives de l'Etat fournissent les informations qu'elles détiennent concernant la présence des biens bourgeoisiaux dans le but de l'établissement de la liste des bourgeoisies.

**Art. 76** Amt

Im finanziellen Bereich hat das Amt die folgenden Befugnisse:

- a) Es erlässt Weisungen, die namentlich den Kontenrahmen enthalten.
- b) Es berät die Gemeinden und die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften im Bereich der öffentlichen Finanzen.
- c) Es prüft die formelle Korrektheit der Budgets und der Jahresrechnungen.
- d) Es verfolgt die Entwicklung der Gemeindefinanzen und schlägt wenn nötig den zuständigen Aufsichtsbehörden vor, Massnahmen zu ergreifen.
- e) Es erstellt Finanzstatistiken für alle gemeinderechtlichen Körperschaften und veröffentlicht dazu einen Jahresbericht.
- f) Es übt die übrigen Aufgaben aus, die ihm das Gesetz oder die für die Gemeinden zuständige Direktion übertragen.

**10. KAPITEL****Rechtsmittel****Art. 77**

Verfügungen, die in Anwendung dieses Gesetzes erlassen werden, unterstehen den Rechtsmitteln nach dem Gesetz über die Gemeinden und dem Gesetz über die Agglomerationen.

**11. KAPITEL****Umsetzungsbestimmungen****Art. 78** Allgemeines

<sup>1</sup> Der Staatsrat erlässt die Ausführungsbestimmungen dieses Gesetzes. Er legt die Modalitäten und Übergangsfristen für die Anpassung der Gemeindefinanzen an dieses Gesetz fest.

<sup>2</sup> Für die Erstellung des Verzeichnisses der Bürgergemeinden stellen die Gemeinden und die Verwaltungsbehörden des Staates ihre Informationen über das Vorhandensein von Bürgergütern zur Verfügung.

**Art. 79** Réévaluation du bilan  
a) Patrimoine financier

<sup>1</sup> L'entrée en vigueur de la présente loi implique une réévaluation du patrimoine financier, des provisions et des comptes de régularisation.

<sup>2</sup> Les bénéfices de retraitement sont portés aux passifs de la réserve liée à la réévaluation du patrimoine financier dans le capital propre.

<sup>3</sup> Cette réserve est constituée dans le bilan d'ouverture et dissoute dans le bilan de clôture du premier exercice.

**Art. 80** b) Patrimoine administratif

<sup>1</sup> Le patrimoine administratif fait l'objet d'une réévaluation unique à l'entrée en vigueur de la présente loi; le Conseil d'Etat en précise les modalités.

<sup>2</sup> Les bénéfices de réévaluation sont portés aux passifs de la réserve liée à la réévaluation du patrimoine administratif dans le capital propre.

<sup>3</sup> Cette réserve sert exclusivement à compenser la charge supplémentaire d'amortissements due à la réévaluation.

<sup>4</sup> La réserve de réévaluation du patrimoine administratif est dissoute en dix ans. Sur requête motivée, le Service peut autoriser une durée plus longue.

## CHAPITRE 12

### Droit modifié et dispositions finales

#### 1. Droit modifié

**Art. 81** Communes

La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1) est modifiée comme il suit:

**Remplacement de termes**

*Remplacer les mots «caissier», «le caissier» ou «du caissier» par «administrateur des finances», «l'administrateur des finances» ou «de l'administrateur des finances» dans les dispositions suivantes:*

*Art. 28 al. 2, 1<sup>er</sup> phr.*

*Art. 55 al. 2, 1<sup>er</sup> phr.*

*Art. 77 (3×)*

**Art. 79** Neubewertung der Bilanz  
a) Finanzvermögen

<sup>1</sup> Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wird eine Neubewertung des Finanzvermögens, der Rückstellungen und der Rechnungsabgrenzungsposten vorgenommen.

<sup>2</sup> Aufwertungsgewinne werden in der Neubewertungsreserve Finanzvermögen des Eigenkapitals passiviert.

<sup>3</sup> Diese Reserve wird in der Eingangsbilanz gebildet und in der Abschlussbilanz des ersten Rechnungsjahres aufgelöst.

**Art. 80** b) Verwaltungsvermögen

<sup>1</sup> Das Verwaltungsvermögen wird beim Inkrafttreten dieses Gesetzes neu bewertet; der Staatsrat regelt die Modalitäten dazu.

<sup>2</sup> Neubewertungsgewinne werden in der Aufwertungsreserve Verwaltungsvermögen im Eigenkapital passiviert.

<sup>3</sup> Diese Reserve dient ausschliesslich dazu, den Mehraufwand der Abschreibungen aufgrund der Aufwertung zu kompensieren.

<sup>4</sup> Die Aufwertungsreserve des Verwaltungsvermögens wird in zehn Jahren aufgelöst. Auf begründetes Gesuch kann das Amt eine längere Dauer genehmigen.

## 12. KAPITEL

### Änderung bisherigen Rechts und Schlussbestimmungen

#### 1. Änderung bisherigen Rechts

**Art. 81** Gemeinden

Das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1) wird wie folgt geändert:

**Ersetzung von Ausdrücken**

*Die Ausdrücke «Gemeindekassier», «der Gemeindekassier» oder «des Gemeindekassiers» in folgenden Bestimmungen durch «Finanzverwalter», «der Finanzverwalter» oder «des Finanzverwalters» ersetzen:*

*Art. 28 Abs. 2, 1. Satz.*

*Art. 55 Abs. 2, 1. Satz*

*Art. 77 (3×)*

**Art. 10** *Attributions*

L'assemblée communale a les attributions suivantes:

- a) elle décide du changement de nom de la commune et de la modification de ses armoiries;
- b) elle décide des modifications des limites communales, à l'exception des modifications prévues par la législation sur la mensuration officielle;
- c) elle adopte les règlements de portée générale;
- d) elle décide du changement du nombre de conseillers communaux;
- e) elle exerce les compétences qui lui sont déferées en vertu de la loi sur les finances communales;
- f) elle adopte les statuts d'une association de communes ainsi que les modifications essentielles de ceux-là; elle décide de la sortie de la commune de l'association et de la dissolution de celle-ci;
- g) elle surveille l'administration de la commune.

**Art. 11 al. 1**

<sup>1</sup> L'assemblée communale est convoquée par le conseil communal au moins deux fois par année pour décider notamment du budget et des comptes, conformément à la loi sur les finances communales.

**Art. 12 al. 2, 2<sup>e</sup> phr.**

<sup>2</sup> (...). Est réservée, s'il s'agit d'un impôt, l'exigence de la loi sur les finances communales.

**Art. 15<sup>bis</sup> al. 1, 1<sup>e</sup> phr.**

<sup>1</sup> La durée des fonctions des membres élus par l'assemblée communale prend fin au plus tard avec la législature. (...).

**Art. 36 al. 1**

<sup>1</sup> Le conseil général a une commission financière, conformément à la loi sur les finances communales.

**Art. 10** *Befugnisse*

Der Gemeindeversammlung stehen folgende Befugnisse zu:

- a) Sie beschliesst Änderungen des Gemeindepensens oder des Gemeindepensens.
- b) Sie beschliesst Änderungen der Gemeindegrenzen mit Ausnahme der in der Gesetzgebung über die amtliche Vermessung vorgesehenen Änderungen.
- c) Sie erlässt die allgemeinverbindlichen Reglemente.
- d) Sie beschliesst die Änderung der Zahl der Gemeinderäte.
- e) Sie nimmt die Zuständigkeiten wahr, die ihr vom Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden übertragen werden.
- f) Sie genehmigt die Statuten eines Gemeindeverbandes sowie deren wesentliche Änderungen. Sie beschliesst den Austritt der Gemeinde aus dem Verband und dessen Auflösung.
- g) Sie beaufsichtigt die Verwaltung der Gemeinde.

**Art. 11 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Gemeindeversammlung wird vom Gemeinderat mindestens zweimal im Jahr einberufen, um namentlich gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden das Budget und die Rechnung zu beschliessen.

**Art. 12 Abs. 2, 2. Satz**

<sup>2</sup> (...). Handelt es sich um eine Steuer, so bleiben die Erfordernisse des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vorbehalten.

**Art. 15<sup>bis</sup> Abs. 1, 1. Satz**

<sup>1</sup> Die Amtsdauer der von der Gemeindeversammlung gewählten Mitglieder geht spätestens mit der Legislaturperiode zu Ende. (...).

**Art. 36 Abs. 1**

<sup>1</sup> Der Generalrat hat eine Finanzkommission gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden.

**Art. 37 al. 1**

<sup>1</sup> Le conseil général siège au moins deux fois par année pour décider notamment du budget et des comptes, conformément à la loi sur les finances communales.

**Art. 38 al. 2, 2<sup>e</sup> phr.**

<sup>2</sup> (...). Est réservée, s'il s'agit d'un impôt, l'exigence de la loi sur les finances communales.

**Art. 51<sup>ter</sup> al. 1, phr. intr. (ne concerne que le texte français) et let. a**

<sup>1</sup> Dans les communes qui ont un conseil général, le dixième des citoyens actifs peut présenter une initiative concernant:

- a) une dépense supérieure au montant fixé pour le referendum facultatif ou une garantie pouvant entraîner une telle dépense;

**Art. 52 al. 1 let. a**

[<sup>1</sup> Les décisions du conseil général concernant:]

- a) une dépense nouvelle dépassant le montant référendaire déterminé conformément à la loi sur les finances communales ou une garantie pouvant entraîner une telle dépense;

**Art. 76 al. 1**

<sup>1</sup> Chaque commune a un poste de secrétaire et un poste d'administrateur des finances. Ces deux postes peuvent être réunis en la fonction d'administrateur communal. La commune peut créer d'autres postes.

**Art. 80** *Tâches de l'administrateur des finances*

Les tâches de l'administrateur des finances sont définies conformément à la législation sur les finances communales.

**Art. 86c à 98f**

*Abrogés*

**Art. 37 Abs. 1**

<sup>1</sup> Der Generalrat hält mindestens zweimal im Jahr Sitzung, um namentlich gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden das Budget und die Rechnung zu beschliessen.

**Art. 38 Abs. 2, 2. Satz**

<sup>2</sup> (...). Handelt es sich um eine Steuer, so bleiben die Erfordernisse des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vorbehalten.

**Art. 51<sup>ter</sup> Abs. 1, Einleitungssatz und Bst. a**

*Einleitungssatz betrifft nur den französischen Text*

[<sup>1</sup> In Gemeinden mit einem Generalrat kann ein Zehntel der Aktivbürger eine Initiative einreichen betreffend:]

- a) eine Ausgabe, die den für das fakultative Referendum festgelegten Betrag übersteigt, oder eine Sicherheitsleistung, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen kann;

**Art. 52 Abs. 1 Bst. a**

[<sup>1</sup> Beschlüsse des Generalrates betreffend:]

- a) eine neue Ausgabe, die den nach dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden festgelegten Referendumsbetrag übersteigt, oder eine Sicherheitsleistung, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen kann;

**Art. 76 Abs. 1**

<sup>1</sup> Jede Gemeinde hat einen Gemeinbeschreiber und einen Finanzverwalter. Diese beiden Stellen können in der Funktion des Gemeindeverwalters zusammengefasst werden. Die Gemeinde kann weitere Stellen schaffen.

**Art. 80** *Aufgaben des Finanzverwalters*

Die Aufgaben des Finanzverwalters werden gemäss der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden festgelegt.

**Art. 86c–98f**

*Aufgehoben*

**Art. 105 al. 2 à 4**

<sup>2</sup> Les revenus des biens bourgeoisiaux sont affectés à des fins d'utilité générale.

<sup>3</sup> La législation sur les finances communales s'applique pour le surplus.

<sup>4</sup> *Abrogé*

**Art. 106** *Procédure et organisation*

<sup>1</sup> L'assemblée bourgeoisiale est convoquée par le conseil communal.

<sup>2</sup> Sous réserve de l'alinéa 3 du présent article, les dispositions relatives à l'assemblée communale (art. 9<sup>bis</sup> et art. 11 à 24), au droit de consultation (art. 103<sup>bis</sup>), à la haute surveillance (Chap. VIII) et aux voies de droit (Chap. IX) sont applicables. En matière financière, la législation sur les finances communales est applicable dans la mesure définie par cette dernière.

<sup>3</sup> Les conseillers communaux non bourgeois ne font pas partie du bureau; ils n'ont pas le droit de vote ni celui d'élection.

**Art. 108 al. 1**

<sup>1</sup> L'entente intercommunale fait l'objet d'une convention écrite qui détermine notamment le but de l'entente, son organisation, la commune qui tient la comptabilité (commune pilote), le mode de répartition des frais, le statut des biens et les modalités de résiliation.

**Art. 111 let. h<sup>bis</sup>**

[Les statuts doivent déterminer:]

h<sup>bis</sup>) les montants respectifs à partir desquels les dépenses nouvelles sont soumises au referendum obligatoire et au referendum facultatif;

**Art. 116 al. 2 let. b, c, d et g**

[<sup>2</sup> L'assemblée des délégués a les attributions suivantes:]

b) elle exerce en matière financière et sous réserve de dispositions statutaires les compétences énumérées à l'article 67 de la loi sur les finances communales, hormis celles qui ont trait aux impôts;

**Art. 105 Abs. 2–4**

<sup>2</sup> Die Erträge aus den Bürgergütern sind für gemeinnützige Zwecke zu verwenden.

<sup>3</sup> Im Übrigen gilt die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden.

<sup>4</sup> *Aufgehoben*

**Art. 106** *Verfahren und Organisation*

<sup>1</sup> Die Bürgerversammlung wird vom Gemeinderat einberufen.

<sup>2</sup> Die Bestimmungen über die Gemeindeversammlung (Art. 9<sup>bis</sup> und Art. 11–24), das Einsichtsrecht (Art. 103<sup>bis</sup>), die Oberaufsicht (VIII. Kap.) und die Rechtsmittel (IX. Kap.) finden Anwendung. Absatz 3 dieses Artikels bleibt vorbehalten. Im Bereich Finanzen gilt die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden soweit darin vorgesehen.

<sup>3</sup> Gemeinderäte, die nicht Ortsbürger sind, gehören dem Büro nicht an; sie haben weder das Stimm- noch das Wahlrecht.

**Art. 108 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Gemeindeübereinkunft bildet Gegenstand einer schriftlichen Vereinbarung, die namentlich den Zweck der Übereinkunft, ihre Organisation, die Gemeinde, welche die Buchhaltung führt (federführende Gemeinde), den Kostenverteiler, den Rechtsstand der Güter und die Auflösungsbedingungen festlegt.

**Art. 111 Bst. h<sup>bis</sup>**

[Die Statuten bezeichnen:]

h<sup>bis</sup>) die Beträge, von denen an eine neue Ausgabe dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum untersteht;

**Art. 116 Abs. 2 Bst. b, c, d und g**

[<sup>2</sup> Der Delegiertenversammlung stehen folgende Befugnisse zu:]

b) Sie übt im Bereich Finanzen und unter Vorbehalt der Bestimmungen der Statuten die in Artikel 67 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden aufgeführten Befugnisse aus, abgesehen von den Befugnissen in Zusammenhang mit den Steuern.

- c) *abrogée*
- d) *abrogée*
- g) *abrogée*

**Art. 119 al. 3<sup>bis</sup> (nouveau) et al. 5, 2<sup>e</sup> phr. (nouvelle)**

<sup>3bis</sup> En matière financière, il [le comité de direction de l'association] exerce les compétences attribuées au conseil communal selon la loi sur les finances communales.

<sup>5</sup> (...). La loi sur les finances communales demeure réservée.

**Art. 122 Règles financières**

La législation sur les finances communales s'applique par analogie à l'association, notamment en ce qui concerne la gestion financière, le budget et les comptes, les crédits et le contrôle.

**Art. 123**

*Abrogé*

**Art. 123a al. 1 let. a et b**

[<sup>1</sup> Le dixième du total des citoyens actifs des communes membres peut présenter une initiative concernant:]

- a) une dépense supérieure au montant fixé pour le referendum facultatif ou une garantie pouvant entraîner une telle dépense;
- b) *abrogée*

**Art. 123d al. 1 let. a et b**

[<sup>1</sup> Le dixième du total des citoyens actifs des communes membres ou les conseils communaux du quart des communes membres peuvent demander qu'une décision de l'assemblée des délégués soit soumise au vote des citoyens lorsqu'elle a pour objet:]

- c) *aufgehoben*
- d) *aufgehoben*
- g) *aufgehoben*

**Art. 119 Abs. 3<sup>bis</sup> (neu) und Abs. 5, 2. Satz (neu)**

<sup>3bis</sup> Im Bereich Finanzen übt er [der Vorstand des Verbands] die gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden dem Gemeinderat übertragenen Befugnisse aus.

<sup>5</sup> (...). Das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden bleibt vorbehalten.

**Art. 122 Finanzielle Bestimmungen**

Die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden gilt sinngemäss für den Verband, namentlich betreffend den Finanzhaushalt, das Budget und die Rechnung, die Kredite und Kontrollen.

**Art. 123**

*Aufgehoben*

**Art. 123a Abs. 1 Bst. a und b**

[<sup>1</sup> Ein Zehntel aller Aktivbürger der Mitgliedgemeinden kann eine Initiative einreichen betreffend:]

- a) eine Ausgabe, die den für das fakultative Referendum festgelegten Betrag übersteigt, oder eine Sicherheitsleistung, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen kann;
- b) *aufgehoben*

**Art. 123d Abs. 1 Bst. a und b**

[<sup>1</sup> Ein Zehntel aller Aktivbürger der Mitgliedgemeinden oder die Gemeinderäte eines Viertels der Verbandsgemeinden können verlangen, dass ein Beschluss der Delegiertenversammlung den Aktivbürgern zur Abstimmung unterbreitet wird, wenn er folgende Bereiche betrifft:]

- a) une dépense nouvelle dont le montant net dépasse le seuil fixé dans les statuts pour le referendum facultatif ou une garantie pouvant entraîner une telle dépense;

b) *abrogée*

**Art. 123e al. 1**

<sup>1</sup> Les décisions de l'assemblée des délégués entraînant une dépense nouvelle dont le montant net dépasse le seuil fixé dans les statuts pour le referendum obligatoire font l'objet d'un vote populaire.

**Art. 124 et 125**

*Abrogés*

**Art. 126**

*Supprimer les mots* «aux placements (art. 92), aux amortissements (art. 93), à la surveillance de la caisse (art. 94),».

**Art. 141 al. 3 (nouveau)**

<sup>3</sup> Toutefois, le règlement communal des finances doit être unifié avec effet à la date d'entrée en vigueur de la fusion. A défaut, c'est le règlement des finances de la commune la plus grande en termes de population qui s'applique dans l'intermédiaire.

**Intitulé du Chapitre VIII**

Haute surveillance des communes et des autres corporations de droit public communal

**Art. 143**

*Remplacer les mots* «associations de communes» *par* «autres collectivités publiques locales».

**Art. 145 al. 2, 2<sup>e</sup> phr.**

<sup>2</sup> (...). La surveillance financière est définie par la législation sur les finances communales.

- a) eine neue Ausgabe, deren Nettobetrag den in den Statuten für die Ausübung des fakultativen Referendums festgelegten Betrag übersteigt, oder eine Sicherheitsleistung, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen kann;

b) *aufgehoben*

**Art. 123e Abs. 1**

<sup>1</sup> Beschlüsse der Delegiertenversammlung, die eine neue Ausgabe zur Folge haben, deren Nettobetrag den in den Statuten für die Ausübung des obligatorischen Referendums festgelegten Betrag übersteigt, müssen dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden.

**Art. 124 und 125**

*Aufgehoben*

**Art. 126**

*Den Ausdruck* «die Vermögensanlage (Art. 92), die Schuldentilgung (Art. 93), die Kassenaufsicht (Art. 94),» *streichen*.

**Art. 141 Abs. 3 (neu)**

<sup>3</sup> Das Finanzreglement muss jedoch auf das Datum des Inkrafttretens des Zusammenschlusses vereinheitlicht werden. Wird das Reglement nicht rechtzeitig vereinheitlicht, so gilt in der Zwischenzeit das Finanzreglement der bevölkerungsmässig grössten Gemeinde.

**Überschrift des VIII. Kapitels**

Oberaufsicht über die Gemeinden und weitere gemeinderechtliche Körperschaften

**Art. 143**

*Den Ausdruck* «Gemeindeverbände» *durch* «übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften» *ersetzen*.

**Art. 145 Abs. 2, 2. Satz**

<sup>2</sup> (...). Die Finanzaufsicht wird durch die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden definiert.

**Art. 148 al. 1 et 3**<sup>1</sup> *Abrogé*<sup>3</sup> Ces règlements [*les règlements de portée générale*] ne peuvent entrer en vigueur avant leur approbation.**Art. 165***Abrogé***Art. 82** Agglomérations

La loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (RSF 140.2) est modifiée comme il suit:

**Art. 18 al. 1 let. e et f**[<sup>1</sup> Le corps électoral décide:]

e) si le referendum est demandé, des dépenses nouvelles supérieures au montant fixé dans les statuts et des garanties pouvant entraîner de telles dépenses;

f) *abrogée***Art. 21 al. 2 let. b, b<sup>bis</sup>, c et d et al. 3 let. a, a<sup>bis</sup> et b**[<sup>2</sup> Il [*le conseil d'agglomération*] a les attributions suivantes:]

b) il exerce en matière financière et sous réserve de dispositions statutaires les compétences énumérées à l'article 67 de la loi sur les finances communales hormis celles qui ont trait aux impôts;

b<sup>bis</sup>) *abrogée*c) *abrogée*d) *abrogée***Art. 148 Abs. 1 und 3**<sup>1</sup> *Aufgehoben*<sup>3</sup> Diese Reglemente [*die allgemein verbindlichen Reglemente*] können nicht vor ihrer Genehmigung in Kraft treten.**Art. 165***Aufgehoben***Art. 82** Agglomerationen

Das Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (SGF 140.2) wird wie folgt geändert:

**Art. 18 Abs. 1 Bst. e und f**[<sup>1</sup> Die Gesamtheit der Stimmbürger beschliesst über:]

e) neue Ausgaben, die den in den Statuten festgesetzten Betrag übersteigen, und Sicherheitsleistungen, die solche Ausgaben nach sich ziehen könnten, sofern ein Referendum zustande kommt;

f) *aufgehoben***Art. 21 Abs. 2 Bst. b, b<sup>bis</sup>, c und d und Abs. 3 Bst. a, a<sup>bis</sup> und b**[<sup>2</sup> Er [*der Agglomerationsrat*] hat folgende Befugnisse:]

b) Er übt im Bereich Finanzen und unter Vorbehalt der Bestimmungen der Statuten die in Artikel 67 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden aufgeführten Befugnisse aus, abgesehen von den Befugnissen in Zusammenhang mit den Steuern.

b<sup>bis</sup>) *aufgehoben*c) *aufgehoben*d) *aufgehoben*

[<sup>3</sup> Sous réserve du referendum, le conseil d'agglomération a également les attributions suivantes:]

- a) *abrogée*
- a<sup>bis</sup>) *abrogée*
- b) *abrogée*

**Art. 25** *Commission financière et organe de révision*

L'agglomération est dotée d'une commission financière et d'un organe de révision conformément à la loi sur les finances communales.

**Art. 25a**

*Abrogé*

**Art. 28 al. 1 let. a et b**

[<sup>1</sup> Le dixième du total des citoyens actifs de l'agglomération ou les conseils communaux du tiers des communes membres peuvent présenter une initiative concernant:]

- a) une dépense nouvelle dont le montant net dépasse le seuil fixé dans les statuts pour le referendum facultatif ou une garantie pouvant entraîner une telle dépense;
- b) *abrogée*

**Art. 30 al. 1, phr, intr. et let. a et b**

<sup>1</sup> Le dixième du total des citoyens actifs de l'agglomération ou les conseils communaux du tiers des communes membres peuvent demander qu'une décision du conseil d'agglomération soit soumise au vote des citoyens lorsqu'elle a pour objet:

- a) une dépense nouvelle dont le montant net dépasse le seuil fixé dans les statuts ou une garantie pouvant entraîner une telle dépense;
- b) *abrogée*

[<sup>3</sup> Unter Vorbehalt des Referendums hat der Agglomerationsrat zudem folgende Befugnisse:

- a) *aufgehoben*
- a<sup>bis</sup>) *aufgehoben*
- b) *aufgehoben*

**Art. 25** *Finanzkommission und Revisionsstelle*

Die Agglomeration hat eine Finanzkommission und eine Revisionsstelle gemäss dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden.

**Art. 25a**

*Aufgehoben*

**Art. 28 Abs. 1 Bst. a und b**

[<sup>1</sup> Ein Zehntel aller Stimmbürger der Agglomeration oder die Gemeinderäte eines Drittels der Mitgliedgemeinden können in folgenden Angelegenheiten eine Initiative einreichen:]

- a) eine neue Ausgabe, deren Nettobetrag den in den Statuten für die Ausübung des fakultativen Referendums festgelegten Betrag übersteigt, oder eine Sicherheitsleistung, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen kann;
- b) *aufgehoben*

**Art. 30 Abs. 1, Einleitungssatz und Bst. a und b**

<sup>1</sup> Ein Zehntel aller Stimmbürger der Agglomeration oder die Gemeinderäte eines Drittels der Mitgliedgemeinden können eine Volksabstimmung über einen Beschluss des Agglomerationsrates verlangen, wenn dieser folgende Gegenstände betrifft:

- a) eine neue Ausgabe, deren Nettobetrag den in den Statuten festgelegten Betrag übersteigt, oder eine Sicherheitsleistung, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen kann;
- b) *aufgehoben*

**Art. 31** *Renvoi à la législation sur les finances communales*

La législation sur les finances communales s'applique par analogie à l'agglomération, notamment en ce qui concerne la gestion financière, le plan financier, le budget et les comptes, les crédits et le contrôle.

**Art. 33**

*Abrogé*

**Art. 34 al. 1 let. h, i, j, k, l et l<sup>bis</sup> et al. 2 let. h et i**

[<sup>1</sup> Les dispositions suivantes de la loi sur les communes sont applicables par analogie:]

- h) *abrogée*
- i) *abrogée*
- j) *abrogée*
- k) *abrogée*
- l) *abrogée*
- l<sup>bis</sup>) *abrogée*

[<sup>2</sup> Sauf disposition spéciale des statuts ou d'un règlement, les dispositions suivantes de la loi sur les communes sont applicables par analogie:]

- h) *abrogée*
- i) *abrogée*

**Art. 35 al. 3**

<sup>3</sup> Pour le surplus, les dispositions du Chapitre VIII de la loi sur les communes et du Chapitre 9 de la loi sur les finances communales sont applicables par analogie.

**Art. 83** *Impôts cantonaux*

La loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (RSF 631.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 31** *Verweis auf die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden*

Die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden gilt sinngemäss für die Agglomeration, namentlich betreffend den Finanzhaushalt, den Finanzplan, das Budget und die Rechnung, die Kredite und Kontrollen.

**Art. 33**

*Aufgehoben*

**Art. 34 Abs. 1 Bst. h, i, j, k, l und l<sup>bis</sup> und Abs. 2 Bst. h und i**

[<sup>1</sup> Folgende Bestimmungen des Gesetzes über die Gemeinden gelten sinngemäss:]

- h) *aufgehoben*
- i) *aufgehoben*
- j) *aufgehoben*
- k) *aufgehoben*
- l) *aufgehoben*
- l<sup>bis</sup>) *aufgehoben*

[<sup>2</sup> Sehen die Statuten oder ein Reglement nichts anderes vor, so gelten folgende Bestimmungen des Gesetzes über die Gemeinden sinngemäss:]

- h) *aufgehoben*
- i) *aufgehoben*

**Art. 35 Abs. 3**

<sup>3</sup> Im Übrigen gelten die Bestimmungen des VIII. Kapitels des Gesetzes über die Gemeinden und des 9. Kapitels des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden sinngemäss.

**Art. 83** *Kantonssteuern*

Das Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (SGF 631.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 35 let. e**

[Ne peuvent être déduits les autres frais et dépenses, en particulier:]

- e) les impôts de la Confédération, des cantons, des communes et des paroisses sur le revenu, sur les gains immobiliers et sur la fortune ainsi que les impôts étrangers analogues.

**Art. 190 al. 5**

<sup>5</sup> La décision sur révision a force obligatoire dans la même mesure pour les impôts communaux et ecclésiastiques.

**Art. 194 al. 5**

<sup>5</sup> La décision a force obligatoire dans la même mesure pour les impôts communaux et ecclésiastiques.

**Art. 213b al. 1, 1<sup>er</sup> phr.**

<sup>1</sup> La Direction [*des finances*] est l'autorité compétente pour les demandes de remise en matière d'impôt fédéral direct, d'impôts cantonaux, communaux et ecclésiastiques. (...).

**Art. 84** Impôts communaux

La loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux (RSF 632.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 1 al. 2**

*Abrogé*

**Art. 2 al. 7**

*Supprimer les mots «et des cercles scolaires».*

**Art. 23 al. 1 let. c et d**

[<sup>1</sup> Les communes sont autorisées à prélever:]

- c) *ne concerne que le texte allemand;*  
d) *supprimer les mots «ambulant ou»;*

**Art. 35 Bst. e**

[Nicht abziehbar sind die übrigen Kosten und Aufwendungen, insbesondere:]

- e) Einkommens-, Grundstückgewinn- und Vermögenssteuern von Bund, Kantonen, Gemeinden und kirchlichen Körperschaften sowie gleichartige ausländische Steuern.

**Art. 190 Abs. 5**

<sup>5</sup> Der Revisionsentscheid ist in gleichem Mass für die Gemeinde- und Kirchensteuern verbindlich.

**Art. 194 Abs. 5**

<sup>5</sup> Der Entscheid ist in gleichem Mass für die Gemeinde- und Kirchensteuern verbindlich.

**Art. 213b Abs. 1, 1. Satz**

<sup>1</sup> Die Direktion [*die Finanzdirektion*] ist die zuständige Behörde für den Erlass der direkten Bundessteuern, der Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern. (...).

**Art. 84** Gemeindesteuern

Das Gesetz vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern (SGF 632.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 1 Abs. 2**

*Aufgehoben*

**Art. 2 Abs. 7**

*Den Ausdruck «Gemeinde- und Schulgemeindesteuern» durch «Gemeindesteuern» ersetzen.*

**Art. 23 Abs. 1 Bst. c (betrifft nur den deutschen Text) und d**

[<sup>1</sup> Die Gemeinden können folgende Steuern erheben:]

- c) *Den Ausdruck «automatischen Warenverteiltern» durch «Verteilautomaten» ersetzen.*  
d) *Den Ausdruck «Wander- oder» streichen.*

**Art. 34***Abrogé***Art. 38** *Compétence et règles diverses*

Les compétences et procédures en matière d'impôts communaux sont régies par la législation sur les finances communales.

**Art. 39 et 40***Abrogés***Art. 41 al. 1***Supprimer les mots «et les cercles scolaires».***Art. 43***Supprimer les mots «ou cercles scolaires».***2. Dispositions finales****Art. 85** *Referendum*

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

**Art. 86** *Entrée en vigueur*

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

**Art. 34***Aufgehoben***Art. 38** *Zuständigkeit und verschiedene Bestimmungen*

Die Zuständigkeiten und Verfahren im Bereich der Gemeindesteuern sind in der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden geregelt.

**Art. 39 und 40***Aufgehoben***Art. 41 Abs. 1***Den Ausdruck «und Schulkreise» streichen.***Art. 43***Den Ausdruck «und Schulkreisen» streichen.***2. Schlussbestimmungen****Art. 85** *Referendum*

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

**Art. 86** *Inkrafttreten*

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

GRAND CONSEIL

2014-DIAF-30

Projet de loi:  
Finances communales (LFCo)

*Propositions de la commission ordinaire CO-2017-011*

---

*Présidence* : Nadia Savary-Moser

*Membres* : Solange Berset, Claude Brodard, Daniel Bürdel, Claude Chassot, Laurent Dietrich, François Genoud (Braillard), Raoul Girard , Gabriel Kolly, Christa Mutter, Stéphane Peiry, Benoît Piller, Katharina Thalmann-Bolz

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

**Art. 3 al. 1 let. e et al. 2**

<sup>1</sup>[Les termes techniques spécifiques de la comptabilité communale sont définis comme il suit :]

e) *placement* : le placement est ~~une opération financière qui modifie la structure du patrimoine financier mais pas son total~~ l'affectation de liquidités avec une perspective de rendement ;

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat précise les termes patrimoine financier et patrimoine administratif.

GROSSER RAT

2014-DIAF-30

Gesetzesentwurf: Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG)

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2017-011*

---

*Präsidium*: Nadia Savary-Moser

*Mitglieder*: Solange Berset, Claude Brodard, Daniel Bürdel, Claude Chassot, Laurent Dietrich, François Genoud (Braillard), Raoul Girard , Gabriel Kolly, Christa Mutter, Stéphane Peiry, Benoît Piller, Katharina Thalmann-Bolz

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

**Art. 3 Abs. 1 Bst. e und Abs. 2**

**A1** <sup>1</sup>[Die spezifischen Fachbegriffe der Gemeindefinanzen sind wie folgt definiert:]

e) *Anlage*: Die Anlage ist ~~ein Finanzvorfall, der die Struktur, aber nicht den Gesamtbetrag des Finanzvermögens verändert~~ eine ertragsorientierte Zuordnung flüssiger Mittel.

<sup>2</sup> Der Staatsrat definiert die Ausdrücke «Verwaltungsvermögen» und «Finanzvermögen» genauer.

<b>Art. 4 al. 1 let. d</b>		<b>Art. 4 Abs. 1 Bst. d</b>
[ <sup>1</sup> Les finances sont gérées selon les principes suivants :] d) <del>urgence</del> <u>priorité</u> : les dépenses sont priorisées <u>selon le plan financier</u> ou en fonction de leur caractère d'urgence;	<b>A2</b>	[ <sup>1</sup> Die Finanzen werden nach folgenden Grundsätzen verwaltet:] d) <del>Dringlichkeit</del> <u>Vorrang</u> : Die Ausgaben sind <u>gemäss Finanzplan</u> oder in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen.
<b>Art. 4 al. 1 let. e</b>		<b>Art. 4 Abs. 1 Bst. e</b>
[ <sup>1</sup> Les finances sont gérées selon les principes suivants :] e) <u>rentabilité</u> : il convient de choisir pour chaque projet la variante qui garantit la solution <del>économique</del> la plus favorable <u>économiquement</u> pour un objectif donné ;	<b>A3</b>	<i>Betrifft nur den französischen Text.</i>
<b>Art. 4 al. 1 let. g</b>		<b>Art. 4 Abs. 1 Bst. g</b>
<i>Ne concerne que le texte allemand.</i>	<b>A4</b>	[ <sup>1</sup> Die Finanzen werden nach folgenden Grundsätzen verwaltet:] g) <u>Wirkungsorientierung</u> : Die finanziellen Entscheidungen werden auf ihre <u>Wirkung</u> <u>Wirksamkeit</u> hin getroffen;
<b>Art. 6 al. 2</b>		<b>Art. 6 Abs. 2</b>
<sup>2</sup> Le plan financier est adopté par le conseil communal, <del>sur le préavis de la commission financière.</del>	<b>A5</b>	<sup>2</sup> Der Finanzplan wird vom Gemeinderat <del>nach Stellungnahme der Finanzkommission</del> beschlossen.
<b>Art. 8 al. 2</b>		<b>Art. 8 Abs. 2</b>
<sup>2</sup> L'assemblée communale ou le conseil général <del>adopte le</del> <u>décide du</u> budget jusqu'au 31 décembre de l'année qui précède l'exercice comptable.	<b>A6</b>	<sup>2</sup> Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat <del>genehmigt</del> <u>beschliesst</u> das Budget jeweils bis 31. Dezember des dem Rechnungsjahr vorausgehenden Jahres.
<b>Art. 8 al. 3</b>		<b>Art. 8 Abs. 3</b>
<sup>3</sup> Le <u>projet de</u> budget des associations de communes et des agglomérations est <del>adopté par le comité</del> et transmis aux communes membres jusqu'au 15 octobre de l'année qui précède l'exercice comptable.	<b>A7</b>	<sup>3</sup> <del>Das Budget</del> <u>Der Budgetentwurf</u> der Gemeindeverbände und der Agglomerationen wird <del>vom Vorstand genehmigt</del> und den Mitgliedgemeinden bis 15. Oktober des dem Rechnungsjahr vorausgehenden Jahres weitergeleitet.
<b>Art. 8 al. 4</b>		<b>Art. 8 Abs. 4</b>
<i>Ne concerne que le texte allemand.</i>	<b>A8</b>	<sup>4</sup> Liegt am 1. Januar noch kein Budget vor, so ist der Gemeinderat <u>lediglich</u> ermächtigt, <del>lediglich</del> die für die ordentliche Tätigkeit unverzichtbaren Ausgaben zu tätigen.
<b>Art. 11 al. 2</b>		<b>Art. 11 Abs. 2</b>
<i>Biffer.</i>	<b>A9</b>	<i>Streichen.</i>

**Art. 11 al. 3**

*Ne concerne que le texte allemand.*

**A10****Art. 11 Abs. 3**

<sup>3</sup> Der Gemeinderat erläutert in einer begleitenden Botschaft die im Budget enthaltenen Beträge, insbesondere diejenigen, die gegenüber dem Budget des Vorjahres starke Schwankungen aufweisen, ~~in einer begleitenden Botschaft.~~

**Art. 12 al. 2**

<sup>2</sup> Les comptes approuvés sont transmis au Service en charge des communes (ci-après : le Service), ~~au préfet ainsi qu'aux~~ et aux autres instances prévues par la loi.

**A11****Art. 12 Abs. 2**

<sup>2</sup> Die genehmigte Jahresrechnung wird an das für die Gemeinden zuständige Amt (das Amt), ~~die Oberamtsperson sowie~~ und an die weiteren im Gesetz vorgesehenen Instanzen überwiesen.

**Art. 13 al. 4**

<sup>4</sup> Les chiffres ~~du bilan, du compte de résultats et du compte des investissements des comptes~~ de l'année précédente hormis le tableau des flux de trésorerie doivent également être présentés à l'assemblée communale ou au conseil général pour comparaison.

**A12****Art. 13 Abs. 4**

<sup>4</sup> Der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat müssen zum Vergleich auch die Zahlen der ~~Bilanz, der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung~~ Jahresrechnung des Vorjahres mit Ausnahme der Geldflussrechnung aufgezeigt werden.

**Art. 22 al. 3**

<sup>3</sup> Si les limites sont dépassées, la commune doit démontrer les mesures prises afin de les rétablir dans un délai de cinq ans.

**A13****Art. 22 Abs. 3**

<sup>3</sup> Werden die Grenzen überschritten, so muss die Gemeinde die Massnahmen darlegen, die sie getroffen hat, damit sie binnen fünf Jahren wieder eingehalten werden.

**Art. 31 al. 1**

<sup>1</sup> Tout crédit d'engagement doit faire l'objet d'un décompte final soumis pour information à l'assemblée communale ou au conseil général dès que le projet est réalisé terminé.

**A14****Art. 31 Abs. 1**

*Betrifft nur den französischen Text.*

**Art. 36 al. 1, 2<sup>e</sup> phr.**

<sup>1</sup> [...]. L'article 33 al. 3, 2<sup>e</sup> phr., ~~demeure réservé~~ est applicable par analogie.

**A15****Art. 36 Abs. 1, 2. Satz**

<sup>1</sup> [...]. Artikel 33 Abs. 3, 2. Satz, ~~bleibt vorbehalten~~ gilt sinngemäss.

**Art. 37 al. 2 et 3**

*Biffer.*

**A16****Art. 37 Abs. 2 und 3**

*Streichen.*

**Art. 56 al. 1**

<sup>1</sup> Le système de contrôle interne comprend des mesures réglementaires, ~~financières,~~ et organisationnelles ~~et techniques.~~

**A17****Art. 56 Abs. 1**

<sup>1</sup> Das interne Kontrollsystem umfasst regulatorische, finanztechnische und organisatorische ~~und technische~~ Massnahmen.

**Art. 57 al. 4 et 5**

<sup>4</sup> Lorsque le Service constate que, dans les deux mois qui suivent la fin du mandat, la démission ou la révocation de l'organe de révision, l'assemblée communale ou le conseil général n'a pas désigné de nouvel organe, il impartit un délai à la commune pour régulariser la situation. Passé ce délai, le Service désigne un organe de révision pour l'exercice annuel. Suite à la fin du mandat, à la démission ou à la révocation de l'organe de révision, l'assemblée communale ou le conseil général désigne un nouvel organe lors d'une prochaine séance, mais au plus tard lors de la présentation du budget.

<sup>5</sup> Lorsque le Service constate que le nouvel organe de révision n'est pas désigné lors de cette séance, il impartit un délai de deux mois à la commune pour régulariser la situation. Passé ce délai, le Service désigne un organe de révision pour l'exercice annuel.

**Art. 62 al. 2 let. c<sup>bis</sup>**

[<sup>2</sup> Le rapport contient au moins :]

c<sup>bis</sup>) une attestation de l'existence d'un système de contrôle interne ;

**Art. 67 al. 1 let. b**

[<sup>1</sup> L'assemblée communale adopte le règlement des finances. Elle a en outre les attributions suivantes :]

b) elle ~~adopte le~~ décide du budget ;

**Art. 70 al. 1, 1<sup>re</sup> phr.**

<sup>1</sup> La commission financière se compose d'au moins ~~trois~~ cinq membres. [...].

**Art. 71 al. 1**

<sup>1</sup> Le conseil communal fournit à la commission financière, ~~trente~~ vingt jours au moins avant l'assemblée communale ou la séance du conseil général, les documents relatifs aux affaires énumérées à l'article 67 al. 1 et lui donne les renseignements nécessaires à l'exercice de ses attributions.

**Art. 71 al. 2**

<sup>2</sup> Le rapport et les préavis de la commission financière sont communiqués au conseil communal au moins ~~sept~~ trois jours avant l'assemblée communale ou la séance du conseil général.

**Art. 57 Abs. 4 und 5****A18**

<sup>4</sup> Wenn das Amt feststellt, dass die Gemeindeversammlung oder der Generalrat innerhalb von zwei Monaten nach dem Ende des Mandats, dem Rücktritt oder der Abberufung der Revisionsstelle keine neue Revisionsstelle bezeichnet hat, setzt es der Gemeinde eine Frist, um die Situation in Ordnung zu bringen. Nach Ablauf dieser Frist bezeichnet das Amt eine Revisionsstelle für das Rechnungsjahr. Nach dem Ende des Mandats, dem Rücktritt oder der Abberufung der Revisionsstelle bezeichnet die Gemeindeversammlung oder der Generalrat an einer nächsten Sitzung, spätestens aber beim Vorlegen des Budgets, eine neue Revisionsstelle.

<sup>5</sup> Stellt das Amt fest, dass an dieser Sitzung keine neue Revisionsstelle bezeichnet wurde, so setzt es der Gemeinde eine Frist von zwei Monaten, um die Situation in Ordnung zu bringen. Nach Ablauf dieser Frist bezeichnet das Amt eine Revisionsstelle für das Rechnungsjahr.

**Art. 62 Abs. 2 Bst. c<sup>bis</sup>**

[<sup>2</sup> Der Bericht enthält mindestens:]

c<sup>bis</sup>) einen Nachweis über das Vorhandensein eines internen Kontrollsystems;

**Art. 67 Abs. 1 Bst. b**

[<sup>1</sup> Die Gemeindeversammlung erlässt das Finanzreglement. Ihr stehen zudem folgende Befugnisse zu:]

b) Sie ~~genehmigt~~ beschliesst das Budget.

**Art. 70 Abs. 1, 1. Satz**

<sup>1</sup> Die Finanzkommission besteht aus mindestens ~~drei~~ fünf Mitgliedern. [...].

**Art. 71 Abs. 1**

<sup>1</sup> Der Gemeinderat liefert der Finanzkommission mindestens ~~30~~ 20 Tage vor der Gemeindeversammlung oder der Generalratssitzung die Unterlagen zu den Geschäften nach Artikel 67 Abs. 1 und erteilt ihr die zur Ausübung ihrer Befugnisse nötigen Auskünfte.

**Art. 71 Abs. 2****A23**

<sup>2</sup> Der Bericht und die Stellungnahme der Finanzkommission werden dem Gemeinderat spätestens ~~sieben~~ drei Tage vor der Gemeindeversammlung oder der Sitzung des Generalrats gestellt.

**Art. 73 al. 2 let. i**

[<sup>2</sup> Le conseil communal a en particulier les attributions suivantes :]

i) il décide des émoluments de chancellerie et, en cas de délégation, arrête le tarif des contributions publiques autres que les impôts.

**Art. 81**

*Art. 60 al. 3 let. d LCo*

Abrogée.

**Vote final**

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention, 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).

**Art. 73 Abs. 2 Bst. i**

[<sup>2</sup> Der Gemeinderat hat insbesondere die folgenden Befugnisse:]

i) Er beschliesst die Kanzleigebühren und setzt, falls er dazu ermächtigt wurde, den Tarif der nichtsteuerlichen öffentlichen Abgaben fest.

**Art. 81**

*Art. 60 Abs. 3 Bst. d GG*

Aufgehoben.

**Schlussabstimmung**

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

**Kategorie der Behandlung**

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

**Propositions refusées**

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

**Amendements****Art. 13 al. 4**

<sup>4</sup> Les chiffres ~~du bilan, du compte de résultats et du compte des investissements des comptes~~ de l'année précédente doivent également être présentés à l'assemblée communale ou au conseil général pour comparaison.

**Intitulé de la subdivision avant l'article 25 et art. 25 al. 1**

2. Crédit d'engagement et crédit additionnel des investissements

<sup>1</sup> Le crédit d'engagement est une autorisation de procéder à une dépense nouvelle, ~~unique ou périodique~~, d'investissement pour un objet déterminé et dont le montant dépasse le seuil fixé par le règlement communal des finances.

**Art. 25 al. 1**

<sup>1</sup> Le crédit d'engagement est une autorisation de procéder à une dépense nouvelle, ~~unique ou périodique~~, pour un objet déterminé et dont le montant dépasse le seuil fixé par le règlement communal des finances.

**Art. 56 al. 1**

<sup>1</sup> Le système de contrôle interne comprend des mesures réglementaires, financières, organisationnelles et techniques.

**Art. 63 al. 2**

<sup>2</sup> L'organe de révision informe immédiatement le Service :

- a) s'il constate des violations graves de la loi, ~~et~~ ou
- b) si le conseil communal ne prend pas des mesures adéquates à la suite ~~de l'avertissement~~ d'un avertissement de l'organe de révision.

**Art. 69 al. 1**

<sup>1</sup> Le conseil général détermine, dans le règlement communal des finances, le montant à partir duquel une dépense nouvelle peut faire l'objet d'un referendum est soumise au referendum obligatoire ou facultatif.

**Abgelehnte Anträge**

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

**Änderungsanträge****Art. 13 Abs. 4**

**A90** *Antrag ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

**Titel der Gliederung vor Artikel 25 und Art. 25 Abs. 1**

**A91** *Antrag ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

**Art. 25 Abs. 1**

**A92** *Antrag ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

**Art. 56 Abs. 1**

**A93** *Antrag ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

**Art. 63 Abs. 2**

**A94** *Antrag ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

**Art. 69 Abs. 1**

**A95** <sup>1</sup> Der Generalrat leg im Finanzreglement fest, ab welchem Betrag eine neue Ausgabe dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstellt ist.

**Art. 69 al. 2**

<sup>2</sup> Pour les dépenses périodiques nouvelles, la durée prévisible totale de l'engagement est prise en compte. A défaut de précision temporelle, une durée de dix ans fait foi.

**Art. 74 al. 1 et 2**

<sup>1</sup> Chaque commune dispose d'un administrateur ou d'une administratrice gestionnaire des finances.

<sup>2</sup> ~~L'administrateur ou l'administratrice~~ Le ou la gestionnaire des finances exerce les compétences que la loi, le règlement communal des finances et le conseil communal lui attribuent.

**Art. 80**

*Biffer.*

**Art. 69 Abs. 2**

*Antrag ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

**Art. 74 Abs. 1 und 2**

*Antrag ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

**Art. 80**

*Streichen.*

**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 10 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 12 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 3 et 1 abstention.

La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 3 et 1 abstention.

La proposition A9, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 12 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A12, opposée à la proposition A90, est acceptée par 10 voix contre 2 et 0 abstention.

La proposition A12, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 12 voix contre 0 et 0 abstention.

**A96****A97****A98****A1  
CE****A2  
CE****A5  
CE****A6  
CE****A9  
CE****A12  
A90****A12  
CE****Abstimmungsergebnisse**

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

**Erste Lesung**

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 12 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Antrag A6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Antrag A9 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 12 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A12 obsiegt gegen Antrag A90 mit 10 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A12 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 12 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A13, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.	<b>A13</b> <b>CE</b>	Antrag A13 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A14, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.	<b>A14</b> <b>CE</b>	Antrag A14 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A16, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 1 abstention.	<b>A16</b> <b>CE</b>	Antrag A16 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A19, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 12 voix contre 0 et 0 abstention.	<b>A19</b> <b>CE</b>	Antrag A19 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 12 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A20, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 3 et 2 abstentions.	<b>A20</b> <b>CE</b>	Antrag A20 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition A21, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 12 voix contre 0 et 0 abstention.	<b>A21</b> <b>CE</b>	Antrag A21 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 12 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A22, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 2 et 3 abstentions.	<b>A22</b> <b>CE</b>	Antrag A22 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen.
La proposition A23, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 1 et 1 abstention.	<b>A23</b> <b>CE</b>	Antrag A23 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A91, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 1 abstention.	<b>A91</b> <b>CE</b>	Antrag A91 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A92, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 1 abstention.	<b>A92</b> <b>CE</b>	Antrag A92 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A93, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.	<b>A93</b> <b>CE</b>	Antrag A93 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A94, est acceptée par 6 voix contre 5 et 1 abstention.	<b>CE</b> <b>A94</b>	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A94 mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A97, est acceptée par 6 voix contre 5 et 1 abstention.	<b>CE</b> <b>A97</b>	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A97 mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A98, est acceptée par 10 voix contre 2 et 0 abstention.	<b>CE</b> <b>A98</b>	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A98 mit 10 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Deuxième lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A91, est acceptée par 9 voix contre 3 et 0 abstention.

**CE  
A91**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A91 mit 9 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltung.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A92, est acceptée par 9 voix contre 3 et 0 abstention.

**CE  
A92**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A92 mit 9 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltung.

La proposition A17, opposée à la proposition A93, est acceptée par 12 voix contre 0 et 0 abstention.

**A17  
A93**

Antrag A17 obsiegt gegen Antrag A93 mit 12 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A94, est acceptée par 8 voix contre 2 et 1 abstention.

**CE  
A94**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A94 mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A95, est acceptée par 9 voix contre 2 et 1 abstention.

**CE  
A95**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A95 mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A96, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.

**CE  
A96**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A96 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A21, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.

**A21  
CE**

Antrag A21 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Troisième lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A91, est acceptée par 7 voix contre 2 et 2 abstention.

**CE  
A91**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A91 mit 7 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A92, est acceptée par 7 voix contre 2 et 2 abstention.

**CE  
A92**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A92 mit 7 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

La proposition A17, opposée à la proposition A93, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

**A17  
A93**

Antrag A17 obsiegt gegen Antrag A93 mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A96, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.

**CE  
A96**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A96 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Zweite LesungDritte Lesung

Le 8 février 2018

Den 8. Februar 2018

**Projet du 05.12.2017**

**Entwurf vom 05.12.2017**

**Décret 1**

**2017-DIAF-48**

*du*

**relatif aux naturalisations**

---

Ce décret sur les naturalisations est disponible, en version papier, sur demande, auprès de la Chancellerie d'Etat.

**Dekret 1**

**2017-DIAF-48**

*vom*

**über die Einbürgerungen**

---

Dieses Dekret über die Einbürgerungen ist auf Verlangen auf Papier bei der Staatskanzlei erhältlich.

**GRAND CONSEIL**

2017-DIAF-48

Projet de décret:  
Naturalisations 2018 - Décret 1

*Propositions de la Commission des naturalisations*

*Présidence* : Andréa Wassmer

*Vice-présidence* : Bernadette Mäder-Brülhart

*Membres* : René Kolly, Patrice Longchamp, Anne Meyer Loetscher,  
Nicolas Repond, Ruedi Schläfli

**Entrée en matière**

La Commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

**Propositions acceptées (projet bis)**

La Commission propose au Grand Conseil de modifier les Annexes 1 et 2 de ce projet de décret comme indiqué ci-dessous :

**[Art. 1**

Les personnes mentionnées dans l'Annexe 1 au présent décret acquièrent le droit de cité suisse et fribourgeois.]

**[Art. 2**

Les personnes mentionnées dans l'Annexe 2 au présent décret n'acquièrent pas le droit de cité suisse et fribourgeois.]

**Vote final**

Par 4 voix sans opposition ni abstention (3 membres excusés), la Commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

**Catégorisation du débat**

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 1<sup>er</sup> mars 2018

**GROSSER RAT**

2017-DIAF-48

Dekretsentwurf:  
Einbürgerungen 2018 - Dekret 1

*Antrag der Einbürgerungskommission*

*Präsidium* : Andréa Wassmer

*Vize-Präsidium* : Bernadette Mäder-Brülhart

*Mitglieder* : René Kolly, Patrice Longchamp, Anne Meyer Loetscher,  
Nicolas Repond, Ruedi Schläfli

**Eintreten**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

**Angenommene Anträge (projet bis)**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, die Anhänge 1 und 2 dieses Dekretsentwurfs wie folgt zu ändern:

**[Art. 1**

Die Personen gemäss Anhang 1 dieses Dekrets erwerben das Schweizer und das Freiburger Bürgerrecht.]

**[Art. 2**

Die Personen gemäss Anhang 2 dieses Dekrets erwerben das Schweizer und das Freiburger Bürgerrecht nicht.]

**Schlussabstimmung**

Mit 4 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (3 Mitglieder entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat einstimmig, diesen Dekretsentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

**Kategorie der Behandlung**

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 1. März 2018

**Message 2017-DIAF-50**

11 décembre 2017

—  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la péréquation  
 financière intercommunale**

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Instruments parlementaires et autres interventions</b>	<b>2</b>
2.1. Question Jean-Louis Romanens – Nouvelle péréquation intercommunale (QA3366.11)	2
2.2. Motion Alfons Piller/Emanuel Waeber – Loi sur la péréquation financière intercommunale – Adaptation de la péréquation des besoins (M1124.11)	2
2.3. Autres interventions et requêtes	3
<b>3. Rapport du groupe de travail</b>	<b>3</b>
3.1. Groupe de travail accompagnant les travaux de la première évaluation de la péréquation financière intercommunale	3
3.2. Résultats du Rapport d'évaluation	4
3.2.1. Première partie: La péréquation des ressources	4
3.2.2. Deuxième partie: La péréquation des besoins	4
3.2.3. Troisième partie: Nouveaux indicateurs	4
3.2.4. Quatrième partie: Synthèse et propositions	5
<b>4. Procédure de consultation</b>	<b>5</b>
<b>5. Commentaire des modifications légales</b>	<b>6</b>
<b>6. Conséquences du projet</b>	<b>8</b>
6.1. Conséquences pour l'Etat	8
6.1.1. Conséquences financières	8
6.1.2. Autres conséquences	9
6.2. Conséquences financières pour les communes	9
<b>7. Conformité du projet au droit supérieur</b>	<b>9</b>
<b>8. Répartition des tâches entre l'Etat et les communes</b>	<b>9</b>
<b>9. Appréciation sous l'angle du développement durable</b>	<b>9</b>

**1. Introduction**

La loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI, RSF 142.1) est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011; avec les calculs de la péréquation financière intercommunale pour l'année 2018, le système connaît sa huitième année d'application.

La péréquation financière assure la solidarité financière entre les communes grâce à deux instruments distincts:

- > La péréquation des ressources est l'instrument qui vise le volet des recettes fiscales. Cet instrument détermine les ressources prises en compte afin de mesurer les différences entre les communes. L'instrument des ressources mesure pour chaque commune un indice du potentiel fiscal (IPF) calculé sur la base des huit types d'impôts réguliers qui procurent l'essentiel des ressources communales.
- > La péréquation des besoins est l'instrument visant le volet des dépenses. Pour mesurer les différences des besoins entre les communes, dix tâches ont été retenues

exprimées à l'aide de cinq critères. L'instrument des besoins est défini par l'indice synthétique des besoins (ISB), addition des cinq critères partiels.

Le principe d'une évaluation périodique figure de manière générale dans les lois récentes de péréquation financière. Cet instrument permet de mesurer les effets d'une loi, ou à tout le moins de les estimer et de proposer des ajustements nécessaires. Ainsi l'article 20 LPFI prévoit l'évaluation périodique du système de péréquation. Tous les quatre ans, une telle évaluation doit être effectuée, la première devant intervenir après trois ans d'application au plus tard. Le processus d'évaluation doit notamment examiner les objectifs et la performance de chaque instrument, la pertinence des critères et leur pondération.

Afin de ressortir des résultats plausibles de la première évaluation, il était indispensable de disposer et de comparer des données sur plusieurs années. En raison du décalage de deux ans pour la publication des statistiques fiscales, le premier examen de performance de la péréquation n'a pu être effectué qu'à fin 2014, avec les données fiscales fiables et vérifiées pour les années 2011 et 2012. La prochaine évaluation périodique, à fin 2018, permettra d'étendre l'analyse avec quatre années supplémentaires, soit de 2013 à 2016.

Les travaux relatifs à cette évaluation ont abouti à un rapport (cf. chap. 3 ci-dessous) dont les résultats et les conclusions ont fait l'objet de propositions de modification de la LPFI (avant-projet), accompagnées d'un rapport explicatif mis en consultation. Les résultats de la procédure de consultation ont été analysés et ont donné lieu au projet de loi modifiant la LPFI et au présent message (cf. chap. 4 ci-dessous).

## 2. Instruments parlementaires et autres interventions

La mise en œuvre de la péréquation financière a suscité un certain nombre d'interventions, tant au niveau du Grand Conseil qu'individuellement de la part de certaines communes. Précédemment, lors des travaux de la réforme du système péréquatif, plusieurs demandes ont été émises afin d'y intégrer certains éléments spécifiques. On rappelle ci-dessous les interventions et requêtes, ainsi que les suites qui leur ont été données.

### 2.1. Question Jean-Louis Romanens – Nouvelle péréquation intercommunale (QA3366.11)

Hormis les différences entre les effets financiers nets annoncés et ceux constatés en raison du changement de système (de la classification à la péréquation), le député s'inquiétait du fait que les communes dont la capacité financière est la plus faible sont pénalisées avec la péréquation et demande quelles mesures seront prises pour remédier à ces distorsions.

Il a été rappelé que la réforme du système de solidarité avait notamment pour but une redistribution plus favorable aux communes centres – en partie au détriment des communes dites rurales – par le biais de la péréquation des besoins. En général, il était constaté que les communes centres contribuaient fortement financièrement au système de classification. La péréquation des besoins doit corriger en partie les charges supplémentaires liées à l'habitat en zone urbaine et à la fonction de ville centre. Elle prend également partiellement en compte les besoins spécifiques qu'occasionnent certains groupes socio-démographiques (enfants en âge de scolarité obligatoire, personnes âgées).

La loi étant susceptible d'être adaptée à la suite de la première évaluation, il a été précisé que les critères du système seront alors réexaminés afin d'en corriger les éventuelles distorsions.

### 2.2. Motion Alfons Piller/Emanuel Waeber – Loi sur la péréquation financière intercommunale – Adaptation de la péréquation des besoins (M1124.11)

Afin de mieux tenir compte des besoins spécifiques des communes de montagne, les motionnaires invitaient le Conseil d'Etat à modifier la loi sur la péréquation en intégrant deux critères supplémentaires, prenant en considération la longueur des routes (critère infrastructurel) et l'altitude (critère géo-topographique). En outre, ils demandaient d'anticiper la première évaluation du système de péréquation sans attendre le délai de trois ans fixé par la loi, arguant que la portée du nouveau système de péréquation est trop importante dans ses effets financiers.

La prise en compte du critère de longueur des routes communales a été préconisée, tant au sein du Comité de pilotage du projet de réforme que lors des délibérations du Grand Conseil. Il était cependant relevé la difficulté de son utilisation en raison de l'inexistence, en l'état, de statistiques fiables en la matière. En fonction de l'avancement des travaux quant à l'établissement d'un inventaire routier susceptible de répondre aux conditions de neutralité, d'objectivité et de fiabilité des statistiques disponibles, la prise en compte de ce nouveau critère devrait être examinée lors de la première évaluation de la péréquation.

Se basant sur les réserves émises par les experts concepteurs de la réforme de la péréquation intercantonale, la prise en compte du critère de l'altitude soulevait la question de sa pertinence et notamment quelles charges supplémentaires pour les communes pouvaient être imputées à ce critère.

Le Conseil d'Etat relevait enfin que l'évaluation d'un système de péréquation nécessite un minimum de recul pour en analyser la pertinence de ses critères et ses effets financiers. Anticiper cette évaluation après une seule année d'application ne permettrait aucunement cette analyse objective.

### 2.3. Autres interventions et requêtes

À l'instar de la question et de la motion mentionnées ci-dessus, des communes sont intervenues auprès du Conseil d'Etat notamment pour l'introduction d'un critère géo-topographique et la meilleure prise en compte des communes périphériques par rapport aux communes centres. Ces questions ayant été traitées dans les deux instruments parlementaires, on rappellera par contre ici deux requêtes qui ont fait par ailleurs l'objet d'une analyse approfondie de cette première évaluation.

#### *Critère de l'aide sociale*

Le Comité de pilotage accompagnant les travaux de réforme de la péréquation, le Conseil d'Etat et les parlementaires ont émis le vœu de disposer d'un véritable critère relatif au risque social. Ne disposant pas alors de données statistiques spécifiques publiées, il a été admis que le critère «de remplacement» de la densité de la population permettait, bien qu'approximativement, de mesurer ce besoin. En fonction d'éventuelles nouvelles statistiques disponibles lors de la première évaluation du système, ce critère pourrait être réanalysé.

#### *Critère des transports scolaires*

La mise en œuvre de la nouvelle loi scolaire implique que les dépenses relatives aux transports des élèves seront transfé-

rées en totalité à la charge des communes. La question d'intégrer ce besoin comme nouveau critère dans la péréquation financière a été soulevée par l'Association des communes fribourgeoises, relayées ensuite dans les débats parlementaires. Ce critère a fait l'objet d'une analyse spécifique de la première évaluation et du rapport y relatif.

Pour répondre à ces différentes interventions, le groupe de travail institué a rédigé un rapport d'évaluation.

## 3. Rapport du groupe de travail

### 3.1. Groupe de travail accompagnant les travaux de la première évaluation de la péréquation financière intercommunale

Les travaux préparatoires menant à l'évaluation du système péréquatif ont débuté dès l'automne 2013, menés par le Professeur émérite Bernard Dafflon, expert mandaté. Par arrêté n° 2014-371 du 29 avril 2014, le Conseil d'Etat a institué le «Groupe de travail chargé d'accompagner les travaux de la première évaluation de la péréquation financière intercommunale» (GT Evaluation péréquation). Ce dernier a siégé de mai 2014 à mai 2015 durant dix séances et était composé de la manière suivante:

Présidence	Marie Garnier, Conseillère d'Etat Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts
Association des communes fribourgeoises	Nadia Savary, Présidente, Syndique de Cugy Yves Menoud, Syndic de Bulle Christian Brechbühl, Syndic de Morat Didier Steiner, Syndic de Treyvaux Jacques Pollet, Chef du Service des finances de la Ville de Fribourg
Conférence des préfets	Willy Schorderet, Préfet de la Glâne
Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts	Samuel Russier, Secrétaire général
Administration des finances	Steve Perritaz, Conseiller économique
Service de la statistique	Pierre Caille, Chef de service
Service des communes	Gérald Mutrux, Chef de service Brigitte Leiser, Cheffe de service adjointe Gilles Ballaman, Conseiller économique

Les résultats de cette évaluation et l'analyse des nouveaux critères ont fait l'objet du rapport «Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg»<sup>1</sup> (ci-après «Rapport d'évaluation»), édité en juillet 2015. Le volume de ce document n'a pas permis sa traduction com-

plète, c'est pourquoi un résumé a été rédigé («Résumé exécutif») qui a fait l'objet d'une traduction («Kurzfassung»). Ces documents sont publiés sur le site internet du Service des communes: [www.fr.ch/scom](http://www.fr.ch/scom), sous la rubrique *Péréquation financière* → *Rapports d'expert*

<sup>1</sup> Bernard Dafflon, Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Rapport à l'intention de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, Etat de Fribourg, 27 juillet 2015.

## 3.2. Résultats du Rapport d'évaluation

La péréquation financière a pour objectif d'assurer la solidarité financière entre les communes grâce à deux instruments distincts que sont la péréquation des ressources, par l'établissement d'un indice du potentiel fiscal (IPF), et la péréquation des besoins, mesurée par l'indice synthétique des besoins (ISB). La performance du système a été analysée sous l'angle des deux instruments, l'instrument des besoins de manière plus détaillée. Ainsi le Rapport est structuré en quatre parties:

- > analyse de la performance de l'instrument des ressources
- > analyse de la performance de l'instrument des besoins
- > analyse de l'intégration de nouveaux indicateurs des besoins
- > en synthèse, les propositions de changement

### 3.2.1. Première partie: La péréquation des ressources

L'analyse de performance de l'instrument des ressources s'est focalisée sur les éléments suivants:

- > les impôts pris en compte (p. 40)
- > leur pondération pour le calcul de l'IPF (p. 41)
- > le montant mis à disposition, financé par les communes à fort potentiel fiscal au profit des communes au potentiel fiscal plus faible (p. 41)
- > la formule de répartition proportionnelle du montant disponible, tant entre communes contributrices qu'entre communes bénéficiaires (p. 42)

L'analyse de ces quatre variables permet de conclure que le système de calcul de la péréquation des ressources donne des résultats conformes à l'attente et aux objectifs fixés par la LPFI; il n'y a dès lors pas de motif objectif nouveau justifiant un changement (pp. 47–48).

### 3.2.2. Deuxième partie: La péréquation des besoins

L'instrument des besoins a également été analysé sous les quatre variables le composant:

*Critères de causalité (p. 68)*

Basé sur dix tâches groupées en cinq catégories, le calcul de la péréquation des besoins utilise cinq critères de causalité:

- > densité de la population
- > taux d'emploi
- > croissance démographique
- > nombre de personnes âgées de 80 ans et plus
- > nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire

Seule la densité de la population, servant à mesurer les besoins de l'aide sociale, a été remise en question. Un indicateur susceptible de le remplacer a été testé mais n'apporte pas d'amélioration substantielle au résultat. De plus, pour des raisons de cohérence, il y aurait lieu de modifier la répartition actuelle entre communes intra-districts des dépenses de l'aide sociale en une répartition intercommunale sur l'ensemble du canton.

À relever que, pour le critère du taux d'emploi, la notion de nombre d'emplois à plein temps ne fera plus l'objet de statistiques fédérales, mais sera remplacé par la notion du nombre d'équivalents plein temps.

*Pondération des critères (p. 68)*

La pondération pratiquée s'écarte de la méthode stricte fondée sur les montants des dépenses communales des tâches de référence, prenant en compte le montant total de la dépense de la tâche de référence même si celle-ci est utilisée dans plusieurs critères. En conséquence, les besoins techniques (routes et transports publics) sont artificiellement surévalués au détriment des besoins dits sociaux (personnes âgées et enfants).

*Montant et financement de l'instrument des besoins (p. 75)*

Le lien et la proportion institutionnels entre le montant de l'instrument des besoins (50%) et celui des ressources entraînent un effet modérateur. Pour exemple, l'augmentation du volume financier de l'instrument des besoins financé exclusivement par l'État entraînerait parallèlement l'augmentation de l'instrument des ressources dans une double mesure: cela supposerait que les communes contributrices des ressources auraient à supporter ce montant supplémentaire.

*Formule de répartition (p. 76)*

L'utilisation d'une formule progressive de répartition du montant des besoins (ISB élevé à la puissance 4) correspond à l'intensité de solidarité voulue dans l'évaluation des besoins des communes; à relever que d'autres valeurs – supérieures et inférieures – ont été testées.

Le système de péréquation des besoins donne des résultats conformes aux attentes de la législation, tant du point de vue du montant, de son financement et de la formule de répartition. Il y aurait lieu cependant de tenir compte des situations évolutives et techniques et de revoir la pondération des critères (p. 80).

### 3.2.3. Troisième partie: Nouveaux indicateurs

Durant les premières années de mise en œuvre de la péréquation, diverses demandes ont été formulées pour une meilleure prise en compte des besoins dans trois domaines:

### *Transports scolaires (p. 98)*

La reprise des transports scolaires (nouvelle loi scolaire) suppose une charge supplémentaire pour les communes. Cependant cette tâche, bien que non traitée par un critère spécifique, est déjà comprise dans la péréquation des besoins: elle représente moins de 3% des dépenses scolaires prises en compte dans le système. Ce besoin ne peut pas actuellement être déterminé par une statistique fiable telle qu'exigée pour la stabilité du système de péréquation (statistique publiée, disponible et non manipulable); de plus, elle ne sera entièrement à charge des communes qu'à partir d'août 2018. Ce critère pourra faire l'objet d'une analyse lors de la prochaine évaluation de la péréquation.

### *Dépenses sociales*

Deux tâches ont été analysées:

- > Du fait de l'évolution des législations et des tâches communales, il y a lieu d'intégrer le nouveau besoin en structures d'accueil de la petite enfance avec comme critère de causalité le nombre d'enfants de 0 à 4 ans (p. 112).
- > Bien qu'elles en assument à raison de 55% la charge d'exploitation, les communes ne disposent d'aucune compétence décisionnelle en matière d'institutions spécialisées pour personnes handicapées et inadaptées. Cette tâche est externalisée auprès des institutions spécialisées, les autorisations et la surveillance sont dévolues au canton; la participation des communes est répartie entre elles proportionnellement à la population, donc sans lien de causalité. Pour ces raisons, l'intégration de ce besoin dans la péréquation ne se justifie pas (p. 115).

### *Routes communales (p. 116)*

La demande concernant cet indicateur est de séparer les frais d'entretien des routes communales de l'ensemble des dépenses communales pour les transports publics, les premiers étant sous-évalués actuellement. À l'instar des transports scolaires, l'analyse s'est toutefois heurtée à l'impossibilité à court terme de disposer d'une statistique fiable du réseau routier communal pour l'établissement de ce critère distinct. Il y aurait lieu de mettre en regard le coût de développement d'une application informatique nécessaire à ressortir cette statistique et les effets financiers obtenus à l'établissement de ce nouveau critère. Sans nouveaux éléments statistiques, il est proposé de maintenir le statu quo.

### 3.2.4. Quatrième partie: Synthèse et propositions

En conclusion aux travaux d'évaluation de la péréquation, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts soumettait le Rapport du Groupe de travail au Conseil d'État en émettant les propositions suivantes (pp. 130–136):

- > L'instrument des ressources répond aux attentes de la loi sur la péréquation. Dans ce sens, il n'y a pas de motif objectif justifiant un changement.
- > L'instrument des besoins donne des résultats conformes à l'objectif fixé dans la loi. Cependant, il y a lieu de revenir à une pondération stricte des critères par rapport aux dépenses de référence, telle qu'adoptée par le CoPil Péréquation 2007 lors des travaux menant à la réforme du système de péréquation.
- > En raison des nouvelles statistiques annuelles disponibles, l'indicateur du nombre d'emplois à plein temps doit être remplacé par celui du nombre d'équivalents plein temps dans le critère du taux d'emploi.
- > La péréquation des besoins intègre le nouveau critère du nombre d'enfants de 0 à 4 ans, justifié par les dépenses communales spécifiques pour les structures d'accueil de la petite enfance.

Pour répondre à ces propositions, la LPFI devra être modifiée en conséquence.

## 4. Procédure de consultation

Conformément aux règles habituelles, l'avant-projet de loi et son rapport explicatif ont été soumis à une procédure de consultation.

31 réponses à la consultation ont été enregistrées. 10 réponses émanent d'instances de l'Administration cantonale, 13 de communes individuelles. Parmi les associations faitières des collectivités publiques, on dénombre 4 réponses, qui émanent de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), de la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes, de la Conférence des communes de montagne fribourgeoises (CCMF) et de l'Association des secrétaires et caissiers communaux du canton de Fribourg (ACSC). En ce qui concerne les partis politiques, 4 ont fait parvenir une réponse.

Le projet a reçu un accueil favorable. Les points critiqués les plus importants sont présentés dans l'ordre des articles potentiellement concernés de la LPFI; ils peuvent être résumés comme suit:

- > Une commune contributrice à la péréquation de ressources demande qu'on se réfère dorénavant non pas aux trois dernières années fiscales, mais au maximum deux ans, cette demande étant motivée par la crainte de voir diminuer les ressources fiscales, les contributions à la péréquation des ressources demeurant toutefois élevées en fonction des rendements antérieurs plus élevés. A cet égard, il convient de rappeler que la prise en compte des trois derniers exercices induit un lissage des changements, que l'évolution intervienne à la hausse ou à la baisse, ce qui fait que les sauts abruptes sont évités. La modification demandée irait à contresens de ce méca-

- nisme, raison pour laquelle, le Conseil d'Etat ne souhaite pas y donner suite.
- > Un parti politique demande de prévoir une révision de la LPFI coordonnée avec l'entrée en vigueur du Projet fiscal 2017 (anciennement RIE III). Le Conseil d'Etat relève toutefois que le système péréquatif s'adaptera automatiquement aux rendements fiscaux tels qu'ils découleront de la future réforme fiscale. Par ailleurs, le rendement de l'impôt des personnes physiques, non concernées par la réforme, pèse bien plus lourd dans les ressources fiscales que les impôts des personnes morales. Enfin, étant donné l'évaluation périodique de la LPFI, des souhaits de modification pourront toujours être formulés le moment venu.
  - > Différentes réponses à la consultation permettent de constater que le traitement, dans la présente révision, des frais afférents aux transports scolaires n'a pas toujours été bien compris. Comme exposé au point 3.2.3 ci-dessus, le projet de loi ne prévoit pas de critère spécifique pour les transports scolaires parce qu'il n'existe pas de statistique y relative. En revanche, les charges communales globales sont et seront prises en compte dans le poids du critère des enfants en âge de scolarité obligatoire.
  - > Plusieurs communes, la CCMF et un parti politique insistent sur les facteurs géo-topographiques, qu'ils estiment insuffisamment présents dans le système. Par facteurs géo-topographiques, ces consultés entendent notamment la longueur des routes communales et/ou des cours d'eau, l'altitude, l'habitat dispersé, le nombre proportionnellement plus faible d'écopiers ou l'éloignement des centres urbains. A cet égard, il est renvoyé aux travaux d'évaluation, présentés sous le point 3.2.3 ci-dessus. Le manque de statistiques en matière de routes communales empêche en l'état la prise en compte de ce critère, contrairement à ce que le groupe de travail aurait souhaité, à savoir la prise en compte distincte des transports publics et de l'entretien des routes communales. Toutefois, des travaux dans ce sens ont été entrepris entre l'Office fédéral de la statistique, le Service de la statistique du canton de Fribourg, le Service des communes ainsi que six communes pilotes. Les résultats devraient permettre d'aboutir à l'établissement d'une statistique des routes communales.
  - > L'ACF demande de compléter l'article 14 LPFI dans le sens d'un gel du montant de la péréquation des besoins à la hauteur existant au moment de l'entrée en vigueur du Projet fiscal 2017. Cette proposition impliquerait une dérogation au lien proportionnel entre la péréquation des ressources et la péréquation des besoins. Le rapport d'évaluation a analysé ce lien et il estime qu'il convient de le maintenir (cf. pt 3.2.2 ci-dessus). Le Conseil d'Etat adhère à ce principe. Il a par le passé écarté des demandes visant à introduire un plafond au montant de la péréquation des besoins; et, pour les mêmes raisons de

cohérence du système, il est également opposé à introduire une limite inférieure à ce montant.

- > Une instance consultée de l'Etat a soulevé la question de savoir si les montants de péréquation fixés pour chaque commune ne devraient pas être considérés comme étant des décisions sujettes à recours, étant rappelé que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF), les communes ne bénéficient dans ce domaine pas d'autonomie. A cette interrogation, il convient de répondre que dans le système fribourgeois, les résultats annuels font l'objet d'un acte législatif et, surtout, les modifications éventuelles pour une commune ont des répercussions sur toutes les autres communes, car leur position est relative. L'exigence de sécurité juridique ne semble dès lors pas compatible avec la possibilité de contestation judiciaire par une commune de l'ensemble du système, qui ne comporte pour les communes aucune autonomie. En outre, il convient de signaler que les informations fournies aux communes sont très détaillées. Depuis l'introduction de la LPFI, aucun recours n'a été déposé contre la péréquation. Pour ces raisons, le régime actuel est maintenu.

Seule une des instances qui ont répondu a formulé une opposition de principe ou une critique fondamentale, à savoir la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes. Selon elle, le cycle des évaluations devrait être de moins de trois ans et le système péréquatif devrait faire l'objet d'une révision globale. A cela, il convient de répondre qu'il faut un minimum de résultats comparatifs pour mesurer les effets, d'une part, et, d'autre part, l'évaluation décrite au chapitre 3 ci-dessus était très poussée. Les résultats de l'évaluation, tout comme les autres réponses à la consultation, démontrent qu'une révision totale n'est pas nécessaire en l'état.

Les résultats de la procédure de consultation ont été pris en compte dans la mesure du possible pour la rédaction du projet de loi et du présent message.

## 5. Commentaire des modifications légales

### Art. 1 Modification

Le projet de loi modifie tant les dispositions de la LPFI que les formules annexées:

#### Art. 11 let. b

La notion du «nombre d'emplois à plein temps» ressortait des statistiques du Recensement fédéral des entreprises, publiées par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Elle correspondait aux emplois avec un taux d'occupation entre 90 et 100% de la durée hebdomadaire habituelle de travail d'une entreprise. Ces données statistiques étaient publiées périodiquement

(environ tous les cinq ans), pour la dernière fois en 2008.

L'«Annuaire statistique du canton de Fribourg 2015» a publié pour la première fois la nouvelle statistique 2012 du «nombre d'équivalents plein temps» tirée de la Statistique structurelle des entreprises (STATENT) de l'OFS, remplaçant le Recensement des entreprises. Ainsi, toute personne qui exerce une activité indépendante ou salariée dont le revenu est obligatoirement soumis à cotisation AVS (salaire de 2300 francs au minimum par an) constitue un emploi. Le nombre d'équivalents plein temps est déterminé par l'addition des emplois, à plein temps et à temps partiels.

L'avantage de cette nouvelle statistique réside dans le fait qu'elle est publiée annuellement comme les autres données prises en compte dans l'établissement des indices des ressources et des besoins. Cependant, par rapport aux données de l'ISB, la publication de la statistique STATENT est décalée d'une année. Pour la conformité des références annuelles, l'article 23 al. 2 est modifié en conséquence (voir commentaire y relatif).

#### **Art. 11 let. f (nouvelle)**

Comme proposé par le GT Evaluation péréquation, l'évolution des législations et des politiques sociales implique une nouvelle tâche communale relative aux structures d'accueil de la petite enfance. Ainsi ce besoin, avec comme critère de causalité le «nombre d'enfants de 0 à 4 ans» pour les dépenses de référence le chapitre comptable 540 *Structures d'accueil de la petite enfance*, est intégré dans le calcul de l'ISB.

L'intégration de ce sixième indice partiel modifiera la pondération des cinq autres existant actuellement. A relever que la pondération des critères fait également l'objet d'une modification de la LPFI (art. 13 al. 2<sup>bis</sup> [nouveau]).

#### **Art. 13 al. 2 let. e**

Cette précision est nécessaire afin d'harmoniser la notion «nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire» que l'on retrouve également dans l'article 11 let. e et de la différencier des enfants de moins de 4 ans (cf. commentaire de la disposition suivante).

Le terme de «cycle scolaire obligatoire» remplace les termes actuels, distinguant les écoles infantine, primaire et secondaire, dans le but d'adaptation terminologique à la législation scolaire en vigueur.

#### **Art. 13 al. 2 let. f (nouvelle)**

Le nouvel indice partiel de la «petite enfance» doit être expliqué par les dépenses de référence, en l'occurrence celles relatives aux structures d'accueil de la petite enfance, ce qui permettra notamment de recalculer la pondération des six indices partiels composant l'ISB. Comme pour les autres critères, il s'agira des dépenses nettes globales de l'ensemble des communes, les subventions de tiers (Etat, employeurs) étant déduites.

#### **Art. 13 al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)**

Dans sa version actuelle, la LPFI ne précise pas spécifiquement la manière de calculer la pondération des indices partiels pour lesquels les dépenses de référence sont prises en compte dans plusieurs indices.

La proposition du Comité de pilotage ressortant dans le Rapport d'expert 2007<sup>1</sup> prévoyait de répartir de manière égale le montant des dépenses prises en compte dans plusieurs indices. Ainsi par exemple les dépenses relatives à l'ordre public étaient prises pour un tiers dans chaque indice concerné, soit «densité de la population», «taux d'emploi» et «croissance démographique». Le Grand Conseil n'a pas suivi cette proposition, prenant alors pour chaque indice concerné la totalité du montant de la dépense de référence.

Cette pondération a pour conséquence de surévaluer les besoins techniques (routes et transports publics) au détriment des besoins sociaux (personnes âgées et enfants). Le GT Evaluation péréquation propose de revenir à la méthode stricte de pondération telle que prévue par le Rapport d'expert 2007; le nouvel alinéa 2<sup>bis</sup> en précise alors la méthode de calcul.

#### **Art. 21 et 22 al. 2 (abrogés)**

Il y a lieu d'abroger ces dispositions transitoires. Donnant suite à un vœu émis en consultation, l'alinéa 1 de l'article 22 est conservé dans le texte légal quand bien même le délai de deux ans pour l'adaptation des statuts d'associations de communes aux nouveaux critères de péréquation de la LPFI est échu. Dans la mesure où dans l'un ou l'autre cas, des statuts n'auraient pas encore été adaptés aux nouveaux critères, il semble en effet plus aisé de pouvoir citer un article qui figure dans une loi en vigueur que d'aller rechercher le texte dans une version abrogée de cette loi.

<sup>1</sup> Bernard Dafflon et Peter Mischler, Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Centre d'études en économie du secteur public RETEFRI, Université de Fribourg, 12 mars 2007, pp. 202 à 204

Le rapport est également publié sur le site du Service des communes: [www.fr.ch](http://www.fr.ch), sous la rubrique Péréquation financière → Rapports d'expert

### Art. 23 al. 1 (abrogé) et 2

Durant les travaux d'élaboration de la LPFI et de sa mise en œuvre, il n'était pas certain que toutes les statistiques utilisées dans l'instrument des besoins étaient disponibles et mises à jour annuellement. Toutes ces données étant actuellement actualisées (cf. également commentaire art. 11 let. b), l'alinéa 1 de cette disposition peut être abrogé.

Par contre, il s'avère que la statistique des équivalents plein temps utilisée pour l'indice partiel du «taux d'emploi» est publiée avec un décalage d'un an par rapport aux autres données. Afin de respecter la concordance des années de référence, la modification de l'alinéa 2 précise les modalités d'utilisation de ces statistiques.

Pour exemple, pour le calcul de la péréquation 2017, les références statistiques de l'instrument des besoins seront les années 2015 (la plus récente), 2014 et 2013. Par contre, les statistiques des équivalents plein temps les plus récentes seront celles de 2014. C'est pourquoi les statistiques utilisées pour cet indice seront celles de 2014 (deux fois) et 2013 (une fois).

### Annexe

Les formules de calcul des indices partiels des besoins doivent être adaptées ou complétées en fonction des modifications légales apportées. Il est à relever que certaines explications des formules étaient imprécises, raison pour laquelle il a été décidé de profiter de cette révision pour y apporter les modifications nécessaires.

En raison des règles de technique législative, le projet de loi comprend l'ensemble des chiffres 4 et 5 de l'annexe en y intégrant les modifications prévues, qui sont les suivantes:

#### 4.2 Indice partiel du taux d'emploi $E_{ik}$

Conformément à l'article 11 let. b, la nouvelle notion «équivalents plein temps» figure aussi dans l'explication de la formule.

#### 4.4 Indice partiel de la population âgée de 80 ans et plus $H80_{ik}$

L'explication de la formule omettait de préciser la période  $k$  à prendre en compte car les données statistiques annuelles pour les tranches d'âges spécifiques n'étaient alors pas disponibles.

#### 4.5 Indice partiel des enfants en âge de scolarité obligatoire $SCOB_i$

La référence à la commune  $i$  était imprécise ( $I$  majuscule mentionné).

#### $H14_{ik}$

L'explication de la formule omettait de préciser la période  $k$  à prendre en compte car les données statistiques annuelles pour les tranches d'âges spécifiques n'étaient alors pas disponibles. Concernant le texte, il y a lieu d'harmoniser la notion «enfants en âge de scolarité obligatoire» avec le titre de référence.

#### 4.6 Indice partiel de la petite enfance

Il s'agit d'ajouter et d'expliquer la formule pour ce nouvel indice partiel, dont l'abréviation est PENF.

### 5. Indice synthétique des besoins

L'indice synthétique des besoins sera composé de six indices partiels. En ce qui concerne la pondération  $W$ , il y a lieu de se référer au nouvel alinéa 2<sup>bis</sup> de l'article 13 pour la méthode de calcul.

### Art. 2 Referendum

Les modifications prévues n'entraîneront aucune dépense nouvelle et ne seront pas soumises au referendum financier. Par contre, comme toutes les lois, elles peuvent faire l'objet d'une demande de referendum législatif.

### Art. 3 Entrée en vigueur

La formulation de cet article correspond à la teneur usuelle.

## 6. Conséquences du projet

### 6.1. Conséquences pour l'Etat

#### 6.1.1. Conséquences financières

Les modifications légales prévues n'auront pas d'impact sur le montant et le financement de l'instrument des besoins, assumé exclusivement par l'Etat. Par contre, il y aura nécessité de modifier l'application informatique qui calcule les indices IPF et ISB et les montants à payer/à recevoir au titre de la péréquation des ressources et des besoins.

Il est à relever que l'intégration en 2010 du module «péréquation» dans l'application informatique relative aux finances communales existante au sein du Service des communes (CAFCOM) était évaluée à 80 000 francs environ. Il s'agira

donc de mettre à jour cette application en tenant compte des modifications de la LPFI dont le coût peut être estimé à 50 000 francs.

Par ailleurs, il conviendra de mettre en place à terme un nouveau logiciel informatique intégrant non seulement la péréquation financière intercommunale, mais l'ensemble des finances communales, en raison de la mise en œuvre du nouveau modèle comptable harmonisé pour les communes fribourgeoises (MCH2, prévue en 2020). La pré-étude détermine un montant supérieur à 600 000 francs pour la mise en production d'un nouveau logiciel global. Selon les calendriers d'avancement des deux projets (LPFI et MCH2), il conviendra d'adapter CAFCom ou de prévoir d'emblée un nouveau logiciel global.

### 6.1.2. Autres conséquences

Il ne devrait pas y avoir d'autres conséquences particulières pour l'Etat, ni en charge de travail supplémentaire ni sur le personnel.

## 6.2. Conséquences financières pour les communes

Les modifications opérées dans l'instrument des besoins, à savoir:

- > nouvelle statistique des équivalents plein temps
- > nouvel indice partiel de la petite enfance et
- > nouvelle pondération des indices partiels

auront un impact financier sur les communes dans le sens où les montants en leur faveur seront répartis de manière différente. Ces effets sont relativement faibles, ils sont essentiellement la conséquence du changement de pondération. Cette modification a pour effet de rééquilibrer le poids des domaines sociaux (scolarité obligatoire, maintien à domicile des personnes âgées et EMS), tâches sous-évaluées dans le système actuel, par rapport aux domaines plus techniques (transports), surévalués actuellement. Le changement de pondération favorisera alors les communes, principalement de petite et moyenne tailles, avec une forte population âgée et/ou très jeune.

Donnant suite à un vœu émis en consultation, le présent message contient en annexe des tableaux comparatifs des conséquences financières chiffrées.

## 7. Conformité du projet au droit supérieur

La matière traitée par la LPFI relevant du domaine autonome des cantons, le projet de modifications est conforme au droit supérieur. En outre, les modifications respectent les dispositions du droit constitutionnel cantonal, à savoir notamment

l'article 133 Cst. relatif aux mesures atténuant les disparités entre les communes.

## 8. Répartition des tâches entre l'Etat et les communes

L'avant-projet ne modifie d'aucune manière la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes dans le domaine de la péréquation financière intercommunale.

## 9. Appréciation sous l'angle du développement durable

Les modifications légales proposées n'ont pas d'impact négatif sous l'angle du développement durable. On peut même supposer qu'à court terme la transmission des résultats de la péréquation du Service des communes aux communes transitera totalement par courrier électronique (suppression du support papier), ce qui est par ailleurs déjà le cas pour 90% des communes qui disposent de la plateforme commune PlatCom mise en place par le Service de l'informatique et des télécommunications à destination des communes.

---

### Annexe

—  
Effets de la réforme sur les indices ISB et les montants de la péréquation des besoins

**Botschaft 2017-DIAF-50**

11. Dezember 2017

—  
**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über  
den interkommunalen Finanzausgleich**

<b>1. Einleitung</b>	<b>10</b>
<b>2. Parlamentarische Vorstösse und andere Eingaben</b>	<b>11</b>
2.1. Anfrage Jean-Louis Romanens – Neuer Finanzausgleich (QA3366.11)	11
2.2. Motion Alfons Piller/Emanuel Waeber – Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich – Anpassung des Bedarfsausgleichs (M1124.11)	11
2.3. Weitere Eingaben und Begehren	12
<b>3. Bericht der Arbeitsgruppe</b>	<b>12</b>
3.1. Arbeitsgruppe zur Begleitung der Arbeiten zur ersten Wirkungsanalyse des interkommunalen Finanzausgleichs	12
3.2. Ergebnisse des Evaluationsberichts	13
3.2.1. Erster Teil: Ressourcenausgleich	13
3.2.2. Zweiter Teil: Bedarfsausgleich	13
3.2.3. Dritter Teil: Neue Indikatoren	14
3.2.4. Vierter Teil: Zusammenfassung und Änderungsvorschläge	14
<b>4. Vernehmlassungsverfahren</b>	<b>14</b>
<b>5. Kommentar zu den Gesetzesänderungen</b>	<b>16</b>
<b>6. Auswirkungen des Vorentwurfs</b>	<b>18</b>
6.1. Auswirkungen für den Staat	18
6.1.1. Finanzielle Auswirkungen	18
6.1.2. Übrige Auswirkungen	18
6.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden	18
<b>7. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht</b>	<b>18</b>
<b>8. Auswirkung des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden</b>	<b>18</b>
<b>9. Würdigung unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung</b>	<b>18</b>

**1. Einleitung**

Das Gesetz vom 16. November 2009 über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG, SGF 142.1) ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Mit der Berechnung des interkommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2018 hat das System sein achttes Anwendungsjahr erreicht.

Der Finanzausgleich gewährleistet die finanzielle Solidarität unter den Gemeinden mit zwei verschiedenen Instrumenten:

- > Der Ressourcenausgleich ist das Finanzausgleichsinstrument, das sich auf die Seite der Steuereinnahmen bezieht. Dieses Instrument definiert die potenziellen Steuerressourcen, anhand derer die Unterschiede zwischen den Gemeinden gemessen werden. Das Ressourceninstrument ermittelt für jede Gemeinde einen Steuerpotenzialindex (StPI), der auf den acht Arten von regelmässigen Gemeindesteuern basiert, die den Gemeinden die wesentlichen Ressourcen verschaffen.

- > Der Bedarfsausgleich ist das Finanzausgleichsinstrument, das sich auf die Ausgabenseite der Gemeinden bezieht. Um die Unterschiede im Finanzbedarf zwischen den Gemeinden zu messen, wurden anhand von fünf Kriterien zehn Aufgaben bestimmt. Das Bedarfsinstrument hat die Form des synthetischen Bedarfsindex (SBI), der aus der Addition der fünf Teilkriterien resultiert.

Im Allgemeinen sehen die neueren Finanzausgleichsgesetze eine periodische Evaluation vor. Dieses Mittel erlaubt es, die Auswirkungen eines Gesetzes zu messen oder mindestens abzuschätzen und gegebenenfalls notwendige Anpassungen vorzuschlagen. So sieht auch Artikel 20 IFAG die periodische Evaluation des Finanzausgleichssystems vor. Jedes vierte Jahr ist eine solche vorzunehmen. Die erste Evaluation muss jedoch nach spätestens drei Jahren erfolgen. Dabei werden insbesondere die Ziele und die Wirksamkeit jedes Instruments sowie die Relevanz und die Gewichtung der Kriterien überprüft.

Damit die erste Evaluation plausible Ergebnisse zeitigte, war es notwendig, Daten von mehreren Jahren zur Verfügung zu haben und vergleichen zu können. Aufgrund des zweijährigen Zeitunterschieds bei der Publikation der Steuerstatistik konnte die erste Wirkungsanalyse erst Ende 2014 vorgenommen werden, und zwar auf der Grundlage geprüfter und zuverlässiger Steuerdaten der Jahre 2011 und 2012. Die nächste periodische Evaluation, die für Ende 2018 vorgesehen ist, wird sich auf die Daten vier weiterer Jahre stützen können, also 2013 bis 2016.

Die Arbeiten dieser Wirkungsanalyse haben zu einem Bericht geführt (vgl. Pt 3), dessen Ergebnisse und Schlussfolgerungen zu einem Vorentwurf zur Änderung des IFAG und zu einem erläuternden Bericht Anlass gaben, die in die Vernehmlassung gegeben wurden. Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wurden analysiert und mündeten im Gesetzesentwurf zur Änderung des IFAG und der vorliegenden Botschaft (vgl. Pt 4).

## 2. Parlamentarische Vorstösse und andere Eingaben

Die Umsetzung des Finanzausgleichs hat zu einigen Vorstössen Anlass gegeben, sowohl im Grossen Rat als auch vonseiten gewisser Gemeinden. Im Rahmen der vorgängigen Reformarbeiten zum Finanzausgleichssystem hatten verschiedene Eingaben gefordert, gewisse spezifische Elemente aufzunehmen. Nachfolgend werden die Vorstösse und Eingaben aufgelistet und es wird dargelegt, welche Folge ihnen gegeben wurde.

### 2.1. Anfrage Jean-Louis Romanens – Neuer Finanzausgleich (QA3366.11)

Ausser den Unterschieden zwischen den angekündigten und den nach dem Systemwechsel festgestellten Auswirkungen (Vergleich Klassifikation – Finanzausgleich), beunruhigte den Grossrat, dass die Gemeinden mit der tiefsten Finanzkraft vom Finanzausgleich benachteiligt würden, und er fragte an, welche Massnahmen vorgesehen seien, um diesen Verzerrungen Abhilfe zu schaffen.

Es wurde daran erinnert, dass eines der Ziele der Reform des Solidaritätssystems namentlich eine für die Zentrumsgemeinden günstigere Verteilung mittels des Bedarfsausgleichs war, was teilweise zu Lasten der ländlichen Gemeinden ging. Es wurde allgemein festgestellt, dass die Zentrumsgemeinden im Klassifikationssystem einen grossen finanziellen Beitrag leisteten. Der Bedarfsausgleich sollte einen Teil der Sonderlasten, die mit den Wohnverhältnissen im urbanen Raum und der Funktion der Kernstädte verbunden sind, korrigieren. Er berücksichtigt teilweise auch die spezifischen Lasten, die von bestimmten sozio-demografischen Gruppen (Kinder im schulpflichtigen Alter, betagte Personen) verursacht werden.

Da das Gesetz nach der ersten Evaluation angepasst werden kann, wurde festgehalten, dass die Kriterien dann überprüft würden, so dass allfällige Verzerrungen des neuen Systems korrigiert werden können.

### 2.2. Motion Alfons Piller/Emanuel Waeber – Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich – Anpassung des Bedarfsausgleichs (M1124.11)

Um den speziellen Bedürfnissen der Berggemeinden besser gerecht zu werden, luden die Motionäre den Staatsrat ein, das Gesetz über den Finanzausgleich zu ändern, indem es um zwei zusätzliche Kriterien ergänzt würde, und zwar die Länge der Strassen (infrastrukturelles Kriterium) und die Höhe (geo-topografisches Kriterium). Im Übrigen verlangten sie, dass die erste Evaluation des Ausgleichssystems vorgezogen werde, ohne die im Gesetz festgelegte Frist von drei Jahren abzuwarten, mit der Begründung, dass die Bedeutung der finanziellen Auswirkung des neuen Ausgleichssystems zu wichtig sei.

Die Länge der Gemeindestrassen wurde sowohl im Lenkungsausschuss als auch während der Beratungen im Grossen Rat als neues Bedarfskriterium befürwortet. Die Schwierigkeit, dieses Kriterium zu verwenden, bestand aber zum damaligen Zeitpunkt in der Verfügbarkeit von zuverlässigen Statistiken. Je nach Fortgang der Arbeiten zum Inventar des Gemeindestrassennetzes, das den Kriterien der Neutralität, Objektivität und Verlässlichkeit genügen müsste,

wäre der Einbezug dieses neuen Kriteriums bei der ersten Evaluation des Finanzausgleichssystems zu prüfen.

Mit Verweis auf die Bedenken der Experten, die den interkantonalen Finanzausgleich konzipiert hatten, warf das Kriterium der Höhe die Frage auf, welches seine Relevanz wäre und welche zusätzlichen Ausgabenbedürfnisse der Gemeinde damit in Zusammenhang gebracht werden könnten.

Der Staatsrat wandte schliesslich ein, dass die Evaluation eines Ausgleichssystems ein Minimum an zeitlicher Distanz erfordere, um die Relevanz seiner Kriterien und seine finanziellen Auswirkungen überprüfen zu können. Diese Evaluation vorzuziehen und schon nach nur einem Jahr durchzuführen, erlaubte keinesfalls diese objektive Analyse.

### 2.3. Weitere Eingaben und Begehren

Wie die vorerwähnte Anfrage und die Motion sind auch gewisse Gemeinden an den Staatsrat gelangt, um insbesondere ein geo-topografisches Kriterium einzuführen, dies mit dem Ziel, die Landgemeinden besser zu berücksichtigen im Vergleich zu den Zentrumsgemeinden. Diese Fragen wurden bereits im Zusammenhang mit den zitierten Vorstössen behandelt; hingegen bildeten zwei spezifische Begehren Gegenstand vertiefter Abklärungen im Rahmen der ersten Wirkungsanalyse.

#### *Kriterium der Sozialhilfe*

Der Lenkungsausschuss zur Reform des Finanzausgleichs, der Staatsrat und die Parlamentarier haben gewünscht, dass ein verwendbares Kriterium vorliegen sollte, das die sozialen Risiken abbilden könnte. Da die damals verfügbaren publizierten Statistiken dies nicht erlaubten, wurde «ersatzweise»

die Bevölkerungsdichte verwendet, die mindestens annähernd diesen Bedarf zu messen vermochte. Für den Fall, dass anlässlich der ersten Wirkungsanalyse neue Statistiken vorlägen, könnte dieses Kriterium erneut untersucht werden.

#### *Kriterium der Schülertransporte*

Das neue Schulgesetz wird zur Folge haben, dass die Schülertransporte vollumfänglich zu Lasten der Gemeinden gehen. Der Einbezug dieses Bedürfnisses in den Finanzausgleich wurde vom Freiburger Gemeindeverband gefordert, und das Anliegen wurde anschliessend in den parlamentarischen Beratungen vorgebracht. Dieses Kriterium wurde im Rahmen der ersten Wirkungsanalyse spezifisch geprüft und im diesbezüglichen Bericht dargestellt.

Um diese verschiedenen Begehren zu beantworten, hat die eingesetzte Arbeitsgruppe einen Evaluationsbericht verfasst.

## 3. Bericht der Arbeitsgruppe

### 3.1. Arbeitsgruppe zur Begleitung der Arbeiten zur ersten Wirkungsanalyse des interkommunalen Finanzausgleichs

Die Arbeiten zur ersten Wirkungsanalyse begannen im Herbst 2013. Der Auftrag dazu wurde dem emeritierten Universitätsprofessor Bernard Dafflon erteilt. Mit Beschluss Nr. 2014-371 vom 29. April 2014 setzte der Staatsrat die Arbeitsgruppe zur Begleitung der Arbeiten zur ersten Wirkungsanalyse ein (AG Evaluation Finanzausgleich). Diese Arbeitsgruppe hat zwischen Mai 2014 und Mai 2015 sechs Sitzungen abgehalten und sie war wie folgt zusammengesetzt:

Präsidium	Marie Garnier, Staatsrätin Direktorin der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft
Freiburger Gemeindeverband	Nadia Savary, Präsidentin, Gemeindepräsidentin Cugy Yves Menoud, Ammann Bulle Christian Brechbühl, Ammann Murten Didier Steiner, Ammann Treyvaux Jacques Pollet, Chef des Finanzdiensts der Stadt Freiburg
Oberamt männerkonferenz	Willy Schorderet, Oberamtmann des Glanebezirks
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft	Samuel Russier, Generalsekretär
Kantonale Finanzverwaltung	Steve Perritaz, Wirtschaftsberater
Amt für Statistik	Pierre Caille, Amtsvorsteher
Amt für Gemeinden	Gérald Mutrux, Amtsvorsteher Brigitte Leiser, Stellvertretende Amtsvorsteherin Gilles Ballaman, Wirtschaftsberater

Die Ergebnisse dieser Wirkungsanalyse und die Prüfung neuer Kriterien sind im Bericht «Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg»<sup>1</sup> dargestellt, der im Juli 2015 erstellt wurde (nachfolgend «Evaluationsbericht»). Aufgrund des Umfangs dieses Berichts konnte er nicht vollständig übersetzt werden; es besteht aber eine Kurzfassung, die übersetzt wurde. Diese Dokumente sind auf der Website des Amtes für Gemeinden veröffentlicht: [www.fr.ch/gema](http://www.fr.ch/gema) unter der Rubrik *Finanzausgleich* → *Berichte des Experten*.

### 3.2. Ergebnisse des Evaluationsberichts

Der Finanzausgleich hat die finanzielle Solidarität unter den Gemeinden zum Ziel, das mit zwei Instrumenten erreicht werden soll, nämlich dem Ressourcenausgleich durch den Steuerpotenzialindex (StPI) und dem Bedarfsausgleich mit dem synthetischen Bedarfsindex (SBI). Die Wirksamkeit des Systems wurde für die beiden Instrumente analysiert, wobei der Bedarfsausgleich detailliert untersucht wurde. Der Bericht ist in vier Teile gegliedert:

- > Wirkungsanalyse des Ressourcenausgleichs
- > Wirkungsanalyse des Bedarfsausgleichs
- > Analyse des Einbezugs neuer Kriterien des Bedarfs
- > Zusammenfassung und Änderungsvorschläge.

#### 3.2.1. Erster Teil: Ressourcenausgleich

Die Wirkungsanalyse des Ressourcenausgleichs fokussiert auf folgende Elemente:

- > Die massgebenden Steuerarten (S. 40)
- > Ihre Gewichtung für die Berechnung des StPI (S. 41)
- > Der zur Verfügung stehende Betrag, der von den finanzstarken Gemeinden finanziert und zu den finanzschwachen Gemeinden umverteilt wird (S. 41)
- > Die Formel, nach der die Beiträge verteilt werden, sowohl bei den zahlenden Gemeinden als auch bei den Empfängergemeinden (S. 42).

Die Analyse dieser vier Variablen zeigt, dass das System des Ressourcenausgleichs den vom Gesetz aufgestellten Zielen und Erwartungen entspricht. Es gibt deshalb keinen objektiven Anlass, der eine Änderung rechtfertigen würde (S. 47–48).

#### 3.2.2. Zweiter Teil: Bedarfsausgleich

Auch der Bedarfsausgleich wird nach den vier Variablen, die ihn bestimmen, untersucht:

#### *Kausalitätskriterien (S. 68)*

- > Bevölkerungsdichte
- > Beschäftigungsgrad
- > Bevölkerungswachstum
- > Anzahl Personen im Alter von 80 und mehr Jahren
- > Anzahl Kinder im schulpflichtigen Alter

Nur die Bevölkerungsdichte als Messinstrument für den Sozialhilfebedarf wurde in Frage gestellt. Ein allfälliger Ersatz-Indikator wurde getestet, aber er brachte keine substantielle Verbesserung im Ergebnis. Ausserdem wäre es aus Gründen der Kohärenz notwendig, die gegenwärtige Verteilung der Sozialhilfekosten auf Bezirksebene zu ändern und diese durch eine interkommunale Verteilung auf alle Gemeinden des Kantons zu ersetzen.

Was das Kriterium des Beschäftigungsgrads betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die Vollzeitstellen von der Bundesstatistik nicht mehr erhoben werden. Sie werden durch die Anzahl Vollzeitäquivalente ersetzt.

#### *Gewichtung der Kriterien (S. 68)*

Die praktizierte Gewichtung unterscheidet sich von der strikten Methode der Gewichtung nach den massgebenden Gesamtausgaben der Gemeinden, indem jeweils der ganze Betrag des Aufgabenbereichs herangezogen wird, auch wenn diese Aufgabe bei mehreren Kriterien zur Anwendung kommt. Dies hat zur Folge, dass die technischen Bedürfnisse (Strassen und öffentlicher Verkehr) künstlich überbewertet werden zu Lasten der sogenannten sozialen Bedürfnisse (Betagte und Kinder).

#### *Volumen und Finanzierung des Bedarfsausgleichs (S. 75)*

Die Verbindung und das Verhältnis zwischen dem Volumen des Bedarfsausgleichs (50%) und demjenigen des Ressourcenausgleichs hat eine mässigende Wirkung. So hätte zum Beispiel eine Erhöhung des Bedarfsausgleichs zu Lasten des Kantons zur Folge, dass der Ressourcenausgleich um doppelt so viel zunehmen würde, was bedeuten würde, dass die zahlenden Gemeinden diesen zusätzlichen Betrag aufbringen müssten.

#### *Verteilformel (S. 76)*

Die Aufteilungsmethode verwendet einen mit 4 potenzierten SBI. Dies entspricht der Intensität der Solidarität, die aus der Evaluation der Bedürfnisse der Gemeinden hervorgegangen ist. Es wurden auch andere Werte getestet, sowohl tiefere als auch höhere.

Das System des Bedarfsausgleichs zeitigt Ergebnisse, die den Zielen des Gesetzes entsprechen, sowohl was das Volumen, als auch dessen Finanzierung und die Verteilformel betrifft. Es drängt sich jedoch auf, den evolutiven und technischen

<sup>1</sup> Bernard Dafflon, Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Rapport du Groupe de travail chargé d'accompagner les travaux de la première évaluation de la LPFI, Fribourg, 27 juillet 2015.

Gegebenheiten Rechnung zu tragen und die Gewichtung der Kriterien zu korrigieren (S. 80).

### 3.2.3. Dritter Teil: Neue Indikatoren

In den drei ersten Jahren der Umsetzung des Finanzausgleichs sind neue Anträge in drei Bereichen gestellt worden:

#### *Schülertransporte (S. 98)*

Die Übernahme der Schülertransporte durch die Gemeinden aufgrund des neuen Schulgesetzes wird für diese eine zusätzliche Ausgabe bedeuten. Diese Aufgabe ist jedoch im Bedarfsausgleich enthalten, auch wenn sie nicht Gegenstand eines separaten Kriteriums ist: der Anteil dieser spezifischen Aufgabe beträgt weniger als 3% der Schulausgaben, die berücksichtigt werden. Dieser Bedarf kann aktuell nicht mit einer verlässlichen Statistik belegt werden, wie sie für die Stabilität des Finanzausgleichssystems verlangt wird (veröffentlichte, verfügbare und nicht manipulierbare Statistik); ausserdem wird die Ausgabe erst ab August 2018 ganz zu Lasten der Gemeinden gehen. Dieses Kriterium kann im Rahmen der nächsten Evaluation überprüft werden.

#### *Sozialausgaben*

Zwei Aufgaben wurden analysiert:

- > Aufgrund der Entwicklung in der Gesetzgebung und in den Gemeindeaufgaben ist das neue Bedürfnis der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter einzuführen, das anhand der Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren gemessen wird (S. 112).
- > Obwohl die Gemeinden 55% der Kosten der Überschüsse der Betriebskosten der Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare tragen, verfügen sie doch in diesem Bereich über keine Entscheidkompetenz. Diese Aufgabe wird an spezialisierte Institutionen ausgelagert, die vom Kanton anerkannt und beaufsichtigt werden. Die Gemeindebeiträge werden im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung aufgeteilt, also ohne Kausalitätsbezug. Aus diesen Gründen ist der Einbezug dieses Bedürfnisses in den Finanzausgleich nicht gerechtfertigt (S. 115).

#### *Gemeindestrassen*

Der Antrag für diesen Bedarfsindikator besteht darin, die Kosten für den Unterhalt der Gemeindestrassen von den Gemeindeausgaben für den öffentlichen Verkehr zu trennen, erstere sind im aktuellen Berechnungssystem nämlich unterbewertet. Wie bei den Schülertransporten scheiterte die Analyse aber praktisch an der Unmöglichkeit, kurzfristig eine zuverlässige Statistik zu den Strassennetzen der Gemeinden zu verwenden, um ein entsprechendes separates Kriterium einzuführen. Die Entwicklungskosten einer Informatikanwendung für eine Strassenstatistik wären gegen die erhoff-

ten finanziellen Wirkungen eines solchen neuen Kriteriums abzuwägen. Ohne neue Statistik wird vorgeschlagen, den Status quo beizubehalten.

### 3.2.4. Vierter Teil: Zusammenfassung und Änderungsvorschläge

Als Schlussfolgerung der Evaluationsarbeiten hat die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft den Bericht der Arbeitsgruppe dem Staatsrat vorgelegt und folgende Anträge gestellt (S. 130–136):

- > Der Ressourcenausgleich entspricht den Erwartungen des Finanzausgleichsgesetzes. In diesem Sinn besteht kein objektiver Anlass, der eine Änderung rechtfertigen würde.
- > Der Bedarfsausgleich zeitigt Ergebnisse, die den Erwartungen des Gesetzes entsprechen. Es ist jedoch angezeigt, zur strikten Gewichtungsmethode der Kriterien nach Ausgabenbereichen zurückzukehren, wie sie vom Lenkungsausschuss Finanzausgleich im Jahr 2007 anlässlich der Reform des Finanzausgleichs definiert wurde.
- > Aufgrund der neuen Jahresstatistiken muss im Kriterium des Beschäftigungsgrads der Indikator der Vollzeitstellen durch denjenigen der Vollzeitäquivalente ersetzt werden.
- > Das neue Kriterium der Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren soll in den Bedarfsausgleich integriert werden, was durch die spezifischen Gemeindeausgaben für die Betreuungsstrukturen der Kinder im Vorschulalter gerechtfertigt ist.

Um diesen Vorschlägen Rechnung zu tragen, muss das IFAG entsprechend geändert werden.

## 4. Vernehmlassungsverfahren

Gemäss den üblichen Regeln wurden der Gesetzesvorentwurf und der erläuternde Bericht in die Vernehmlassung geschickt.

31 Vernehmlassungsantworten gingen ein. 10 Antworten wurden von Stellen der kantonalen Verwaltung eingereicht, 13 von einzelnen Gemeinden. Von den Dachverbänden der gemeinderechtlichen Körperschaften nahmen 4 an der Vernehmlassung teil: der Freiburger Gemeindeverband (FGV), die Konferenz der Ammänner der Bezirkshauptorte und grossen Gemeinden, die Konferenz der Freiburger Berggemeinden (KFBG) und die Vereinigung der Gemeindegemeinschaften und -kassiere des Kantons Freiburg (ACSC). Von den politischen Parteien haben 4 eine Antwort eingereicht.

Die Vorlage wurde gut aufgenommen. Die wichtigsten Kritikpunkte werden in der Reihenfolge der potenziell betroffenen Artikel des IFAG präsentiert; sie können wie folgt zusammengefasst werden:

- > Eine Gemeinde, die in den Ressourcenausgleich einzahlt, stellt den Antrag, dass in Zukunft nicht mehr auf drei vergangene Steuerjahre, sondern höchstens noch auf deren zwei abzustellen sei, dies aufgrund der Befürchtung, dass künftig die Steuereinnahmen zurückgehen, die Zahlungen an den Ressourcenausgleich aber aufgrund des vorherigen höheren Steuerertrags weiterhin hoch bleiben. Diesbezüglich ist zu bedenken, dass die Massgabe der drei letzten Steuerjahre eine Glättung der Änderungen bewirkt, seien diese steigend oder fallend, wodurch sprunghafte Veränderungen vermieden werden. Die verlangte Anpassung würde diesem Mechanismus zuwiderlaufen, weshalb der Staatsrat ihr nicht Folge zu leisten wünscht.
  - > Eine politische Partei beantragt, die IFAG-Revision mit dem Inkrafttreten der Steuervorlage 17 zu koordinieren (vormals USR III). Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass sich das Finanzausgleichssystem automatisch den Steuererträgen anpasst, die der kommenden Steuerreform folgen werden. Im Übrigen hat der Steuerertrag der natürlichen Personen, die von der Steuerreform nicht betroffen sind, ein viel grösseres Gewicht bei den Steuereinnahmen als der Steuerertrag der juristischen Personen. Schliesslich ist es aufgrund der periodischen Evaluation des IFAG immer möglich, Änderungswünsche zu gegebener Zeit zu formulieren.
  - > Verschiedene Vernehmlassungsantworten lassen darauf schliessen, dass die Art und Weise, wie die Kosten der Schülertransporte im Rahmen der vorliegenden Revision behandelt wurden, nicht immer richtig verstanden wurde. Wie unter Pt 3.2.3 ausgeführt, sieht der Gesetzesentwurf kein eigenes Kriterium für die Schülertransporte vor, weil es dazu keine Statistik gibt. Hingegen zählen die globalen Ausgaben der Gemeinden in diesem Bereich beim Gewicht des Kriteriums der Kinder im schulpflichtigen Alter mit.
  - > Verschiedene Gemeinden, die KFVG und eine politische Partei legen Wert auf die geo-topografischen Faktoren, die ihrer Ansicht nach im Finanzausgleich zu wenig Gewicht haben. Unter geo-topografischen Faktoren verstehen diese Vernehmlasser vor allem das Gemeindestrassennetz oder auch die Wasserläufe, die Höhenlage, die schwache Siedlungsdichte, die verhältnismässig geringere Schülerzahl oder die Entfernung von den Zentren. Diesbezüglich wird auf die unter Pt 3.2.3 dargestellte Wirkungsanalyse verwiesen. Die fehlende Statistik der Gemeindestrassen erlaubt es derzeit nicht, dieses Kriterium ins System zu integrieren, dies entgegen dem Wunsch der Arbeitsgruppe, die unterscheiden wollte zwischen dem öffentlichen Verkehr und dem Unterhalt der Gemeindestrassen. Zu diesem Zweck wurden jedoch in Zusammenarbeit unter dem Bundesamt für Statistik, dem kantonalen Amt für Statistik, dem Amt für Gemeinden und sechs Pilotgemeinden Arbeiten unternommen. Es wird erwartet, dass aufgrund dieser Ergebnisse eine Statistik der Gemeindestrassen erstellt werden kann.
  - > Der FGV stellt den Antrag, Artikel 14 IFAG zu ergänzen im Sinne einer Einfrierung des Bedarfsausgleichsvolumens beim Betrag, den dieses zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Steuervorlage 17 haben wird. Dieser Vorschlag würde eine Abkehr von der verhältnismässigen Bindung zwischen Ressourcen- und Bedarfsausgleich bedeuten. Die Wirkungsanalyse hat diese Bindung untersucht und kam zum Schluss, dass sie beizubehalten ist (vgl. Pt 3.2.2). Der Staatsrat stimmt diesem Grundsatz zu. Er hat in der Vergangenheit Anträge abgelehnt, die eine obere Limite des Bedarfsausgleichs einführen wollten; aus den gleichen Gründen der Kohärenz des Systems ist er auch gegen die Einführung einer unteren Limite dieses Betrags.
  - > Eine Vernehmlasserin des Staates wirft die Frage auf, ob die Festlegung der Finanzausgleichsbeträge für jede Gemeinde nicht als beschwerdefähige Verfügung zu betrachten sei, wobei freilich den Gemeinden in diesem Bereich laut der bundesgerichtlichen Rechtsprechung keine Autonomie zukomme. Zu dieser Frage ist zu sagen, dass im freiburgischen Finanzausgleich die jährlichen Ergebnisse Gegenstand eines Erlasses sind und dass allfällige Änderungen bei einer Gemeinde sich auf alle anderen Gemeinden auswirken, da ihre Position relativ ist. Es wäre daher mit der Rechtssicherheit nicht vereinbar, dass eine einzelne Gemeinde das gesamte System gerichtlich anfechten könnte, zumal die Gemeinden in diesem Bereich über keine Autonomie verfügen. Ausserdem gilt es zu beachten, dass die den Gemeinden gelieferten Informationen sehr detailliert sind. Seit der Einführung des IFAG wurde nie eine Beschwerde eingereicht. Aus diesen Gründen wird das geltende System beibehalten.
- Lediglich eine Vernehmlasserin hat eine grundsätzliche Opposition oder eine Fundamentalkritik geäussert, und zwar die Konferenz der Ammänner der Bezirkshauptorte und grossen Gemeinden. Nach ihr sollte der Evaluationszyklus weniger als drei Jahre dauern und das Finanzausgleichssystem sollte einer umfassenden Revision unterzogen werden. Dazu ist einerseits zu sagen, dass ein Minimum an Ergebnissen als Vergleichsbasis notwendig ist, damit die Wirkung gemessen werden kann. Andererseits war die in Pt 3 präsentierte Wirkungsanalyse sehr gründlich. Die Ergebnisse dieser Wirkungsanalyse und die übrigen Vernehmlassungsantworten erlauben den Schluss, dass eine Totalrevision derzeit nicht notwendig ist.
- Die Vernehmlassungsergebnisse wurden beim Verfassen des Gesetzesentwurfs und der vorliegenden Botschaft soweit möglich berücksichtigt.

## 5. Kommentar zu den Gesetzesänderungen

### Artikel 1 Änderung

Der Gesetzesvorentwurf betrifft sowohl die Bestimmungen des IFAG als auch die Berechnungsformeln in dessen Anhang.

#### Art. 11 Bst. b

Der Begriff der «Vollzeitbeschäftigten» kam aus der eidgenössischen Betriebszählung, die vom Bundesamt für Statistik (BFS) publiziert wurde. Er entsprach den Stellen mit einem Beschäftigungsgrad zwischen 90 und 100% der wöchentlichen Normalarbeitszeit eines Betriebs. Diese Daten wurden periodisch veröffentlicht (etwa alle fünf Jahre), letztmals 2008.

Das statistische Jahrbuch des Kantons Freiburg für das Jahr 2015 publizierte erstmals die neue Statistik 2012 der «Vollzeitäquivalente», die aus der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des BFS stammt, welche die eidgenössische Betriebszählung abgelöst hat. Alle selbstständig oder unselbständig erwerbenden Personen, die eine AHV-beitragspflichtige Tätigkeit ausüben (d. h. mit einem jährlichen Einkommen von mindestens 2300 Franken), gelten als Beschäftigte. Die Zahl der Vollzeitäquivalente ergibt sich aus der Addition der Beschäftigten, seien sie vollzeitlich oder teilzeitlich beschäftigt.

Der Vorteil dieser neuen Statistik besteht in ihrer jährlichen Veröffentlichung, wie dies auch für die anderen Daten der Fall ist, die für die Ressourcen- und Bedarfsindikatoren erhoben werden. Hingegen ist im Vergleich zu den übrigen Daten des Bedarfsausgleichs die Veröffentlichung der STATENT-Statistik um ein Jahr verschoben. Um die Übereinstimmung der Bezugsjahre sicherzustellen, wurde Artikel 23 Abs. 2 entsprechend angepasst (siehe Kommentar dazu).

#### Art. 11 Bst. f (neu)

Wie von der AG Evaluation des Finanzausgleichs vorgeschlagen, erfordert die Entwicklung der Gesetzgebung und der Sozialpolitik eine neue Gemeindefaufgabe im Bereich der Betreuungsstrukturen für Vorschulkinder. Somit wurde dieses Bedürfnis mit dem Kausalitätskriterium «Anzahl Kinder im Alter zwischen 0 und 4 Jahren» und den dazugehörigen Ausgaben *540 Tagesstrukturen für die ausserfamiliäre Betreuung* in die Berechnung des SBI aufgenommen.

Die Aufnahme dieses sechsten Teilindikators wird die Gewichtung der fünf bestehenden Teilindikatoren verändern. Die Gewichtung der Kriterien ist eben-

falls Gegenstand einer Änderung des IFAG (Art. 13 Abs. 2<sup>bis</sup> [neu]).

#### Art. 13 Abs. 2 Bst. e

Diese Präzisierung ist nötig, um den Ausdruck «Kinder im schulpflichtigen Alter», den man ebenfalls in Artikel 11 Bst. e findet, zu harmonisieren und ihn von den «Kindern im Vorschulalter» zu unterscheiden (vgl. Kommentar nachfolgender Bestimmung).

Damit die Terminologie der geltenden Schulgesetzgebung Rechnung trägt, tritt der Begriff «obligatorische Schule» an die Stelle der heutigen Formulierung, welche den Kindergarten und die Primar- und Sekundarschule gesondert nennt.

#### Art. 13 Abs. 2 Bst. f (neu)

Der neue Teilindikator der «Vorschulkinder» wird durch die entsprechenden Ausgaben erläutert, also die Ausgaben für die Betreuungsstrukturen der Vorschulkinder, was insbesondere erlaubt, die Gewichtung der sechs Teilindikatoren des SBI neu zu berechnen. Wie bei den anderen Kriterien sind die Netto-Gesamtausgaben aller Gemeinden massgebend, die Subventionen Dritter (Staat, Arbeitgeber) werden abgezogen.

#### Art. 13 Abs. 2<sup>bis</sup> (neu)

In seiner gegenwärtigen Fassung definiert das IFAG nicht präzise, wie die Gewichtung vorzunehmen ist, wenn ein Ausgabenbereich bei mehr als einem Teilindikator zur Anwendung kommt.

Der Vorschlag des Lenkungsausschusses, wie er aus dem Expertenbericht 2007<sup>1</sup> hervorging, sah vor, die Ausgabenbereiche, die bei mehreren Teilindikatoren zur Anwendung kommen, gleichmässig zu teilen. So wurden zum Beispiel die Ausgaben für öffentliche Sicherheit je zu einem Drittel bei den jeweiligen Indikatoren gewichtet, also bei der Bevölkerungsdichte, dem Beschäftigungsgrad und dem Bevölkerungswachstum. Der Grosse Rat ist diesem Vorschlag nicht gefolgt: er berücksichtigte für jeden Indikator die Gesamtheit des jeweiligen Ausgabenbereichs.

Diese Gewichtung hat zur Folge, dass die technischen Bedürfnisse (Strassen und öffentlicher Verkehr) stärker bewertet werden als die sozialen Bedürfnisse

<sup>1</sup> Bernard Dafflon et Peter Mischler, Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, Centre d'études en économie du secteur public RETEFRI, Université de Fribourg, 12. März 2007, S. 202–204

Dieser Bericht sowie seine auf Deutsch übersetzte Kurzfassung sind ebenfalls auf der Website des Amtes für Gemeinden publiziert:

[www.fr.ch](http://www.fr.ch), unter der Rubrik Finanzausgleich → Berichte des Experten

(Betagte und Kinder). Die AG Evaluation des Finanzausgleichs schlägt vor, zu der strikten Gewichtungsmethode, wie sie im Expertenbericht 2007 vorgesehen war, zurückzukehren; der neue Absatz 2<sup>bis</sup> präzisiert daher die entsprechende Berechnungsmethode.

#### *Art. 21 und 22 Abs. 2 (aufgehoben)*

Diese Übergangsbestimmungen sind aufzuheben. In Berücksichtigung eines Wunschs, der in der Vernehmlassung geäußert wurde, bleibt Absatz 1 von Artikel 22 jedoch im Gesetzestext, obwohl die Zweijahresfrist für die Anpassung der Gemeindeverbandsstatuten an die neuen Finanzausgleichskriterien abgelaufen ist. Für den Fall aber, dass im einen oder anderen Fall Verbandsstatuten noch nicht an die neuen Finanzausgleichskriterien angepasst worden wären, scheint es in der Tat praktischer, auf einen Artikel verweisen zu können, der noch im Gesetz steht, als ihn in einer nicht mehr in Kraft stehenden Fassung zu suchen.

#### *Art. 23 Abs. 1 (aufgehoben) und Abs. 2*

Während der Vorbereitung und Inkraftsetzung des IFAG war nicht sicher, ob alle benötigten Statistiken beim Bedarfsausgleich verfügbar und jährlich aktualisiert sein würden. Da nun alle diese Daten jährlich nachgeführt werden (siehe auch Kommentar zu Art. 11 Bst. b), kann Absatz 1 dieses Artikels aufgehoben werden.

Hingegen zeigt sich, dass die Statistik der Vollzeitäquivalente, die für den Teilindikator des Beschäftigungsgrads verwendet wird, im Vergleich zu den übrigen Daten um ein Jahr verschoben ist. Um die Übereinstimmung der Bezugsjahre zu gewährleisten, präzisiert Abs. 2 die Modalitäten der Verwendung dieser Statistiken.

Als Beispiel werden für den Bedarfsausgleich 2017 die Bezugsjahre 2015 (als jüngstes Jahr), 2014 und 2013 verwendet. Hingegen ist die jüngste Statistik der Vollzeitäquivalente jene des Jahrs 2014. Infolgedessen werden für die Vollzeitäquivalente die Statistik 2014 (zweimal) und 2013 (einmal) verwendet.

#### *Anhang*

Die Formeln im Anhang müssen gemäss den gesetzlichen Änderungen angepasst oder ergänzt werden. Es ist zu erwähnen, dass gewisse Erläuterungen der Formeln unpräzise waren, weshalb diese Revision benützt wird, um die notwendigen Änderungen vorzunehmen.

Aufgrund der Regeln der Gesetzestechnik enthält der Entwurf die Ziffern 4 und 5 integral, unter Einbezug

der vorgeschlagenen Änderungen, die folgende Elemente umfassen:

#### *4.2 Teilindex des Beschäftigungsgrads* *$E_{ik}$*

In Anlehnung an Artikel 11 Bst. b ist der neue Ausdruck «Vollzeitäquivalente» in der Erläuterung der Formel anzupassen.

#### *4.4 Teilindex der Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren* *$H80_{ik}$*

Die Erläuterung der Formel sagte nicht aus, dass die Periode  $k$  in Betracht zu ziehen ist, denn die statistischen Daten für spezifische Altersgruppen der Bevölkerung waren damals noch nicht jährlich verfügbar.

#### *4.5 Teilindex der Kinder im schulpflichtigen Alter* *$SCHK_i$*

Der Bezug auf die Gemeinde  $i$  war ungenau ( $I$  figurierte als Grossbuchstabe).

#### *$H14_{ik}$*

Die Erläuterung der Formel sagte nicht aus, dass die Periode  $k$  in Betracht zu ziehen ist, denn die statistischen Daten für spezifische Altersgruppen der Bevölkerung waren damals noch nicht jährlich verfügbar. Was den Text betrifft, ist der Ausdruck «Kinder im schulpflichtigen Alter» mit der entsprechenden Überschrift zu harmonisieren.

#### *4.6 Teilindex der Kinder im Vorschulalter*

Die Formel für diesen neuen Teilindikator ist einzufügen und zu erläutern. Die Abkürzung lautet: VSCHK.

### *5. Synthetischer Bedarfsindex*

Der synthetische Bedarfsindex setzt sich zukünftig aus sechs Teilindikatoren zusammen. Was die Gewichtung  $W$  anbetrifft, sei für die Berechnungsmethode auf den neuen Absatz 2<sup>bis</sup> von Artikel 13 verwiesen.

### *Art. 2 Referendum*

Die vorgesehenen Änderungen haben keine neuen Ausgaben zur Folge, weshalb das Gesetz nicht dem Finanzreferendum untersteht. Es untersteht jedoch wie alle Gesetze dem Gesetzesreferendum.

### Art. 3 Inkrafttreten

Die Formulierung dieses Artikels entspricht dem üblichen Wortlaut.

## 6. Auswirkungen des Vorentwurfs

### 6.1. Auswirkungen für den Staat

#### 6.1.1. Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen haben keine Auswirkungen auf das Volumen des Bedarfsausgleichs und dessen Finanzierung, die vollumfänglich zu Lasten des Staates geht. Es wird jedoch notwendig sein, die Informatikanwendung des Ressourcen- und des Bedarfsausgleichs anzupassen, welche die Indikatoren StPI und SBI sowie die zu zahlenden und zu verteilenden Beträge berechnet.

Die im Jahr 2010 nötige Integration des Finanzausgleichsmoduls in die Informatikanwendung der Gemeindefinanzen beim Amt für Gemeinden (CAFcom) wurde auf rund 80 000 Franken geschätzt. Diese Anwendung wird somit zu aktualisieren sein, was Kosten in der Höhe von 50 000 Franken zur Folge haben dürfte.

Längerfristig wird es darum gehen, eine neue Software zu installieren, die nicht nur den Finanzausgleich umfasst, sondern den ganzen Bereich der Gemeindefinanzen, da in Zukunft das harmonisierte Rechnungslegungsmodell der Gemeinden umzusetzen sein wird (HRM2, vorgesehen für 2020). Die Vorstudie veranschlagt für die Inbetriebnahme eines neuen umfassenden Programms einen Betrag von über 600 000 Franken. Je nach Fortschritt der beiden Projekte (IFAG und HRM2) wird man entweder CAFCom anpassen oder direkt ein neues Gesamtsystem einführen müssen.

#### 6.1.2. Übrige Auswirkungen

Es ist nicht mit weiteren Auswirkungen auf den Staat zu rechnen, weder an zusätzlicher Arbeitsbelastung noch mit anderen Auswirkungen auf das Personal.

### 6.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Die vorgeschlagenen Änderungen im Bedarfsausgleich, nämlich

- > die neue Statistik der Vollzeitäquivalente
- > der neue Teilindikator der Vorschulkinder und
- > die neue Gewichtung der Teilindikatoren

haben finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden in dem Sinn, dass die ihnen zustehenden Beträge nicht mehr gleich verteilt werden. Die Auswirkungen sind jedoch relativ gering. Sie gehen hauptsächlich auf die veränderte Gewich-

tung zurück. Diese Änderung bewirkt eine ausgewogenere Gewichtung der Sozialbereiche (obligatorische Schule, Betreuung der Betagten zuhause, Alters- und Pflegeheime); diese Bereiche werden im geltenden System zu wenig gewichtet, wenn man sie mit den technischen Bereichen vergleicht (Verkehr), die derzeit ein zu starkes Gewicht haben. Die neue Gewichtung wirkt sich zum Vorteil der kleinen und mittleren Gemeinden aus, deren Bevölkerung viele Betagte und/oder viele sehr junge Menschen aufweist.

In Erfüllung eines Wunschs, der in der Vernehmlassung geäußert wurde, enthält die vorliegende Botschaft im Anhang vergleichende Tabellen, aus denen die zahlenmässigen Auswirkungen ersichtlich sind.

## 7. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Die vom IFAG behandelte Materie ist Teil des Autonomiebereichs der Kantone. Somit ist der Vorentwurf mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Im Übrigen beachten die vorgeschlagenen Änderungen das Verfassungsrecht, insbesondere Artikel 133 der Kantonsverfassung, der zum Ziel hat, die Auswirkungen der Unterschiede zwischen den Gemeinden zu vermindern.

## 8. Auswirkung des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der vorgeschlagene Gesetzesvorentwurf hat keinerlei Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden im Bereich des Finanzausgleichs.

## 9. Würdigung unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine negative Auswirkung auf die nachhaltige Entwicklung. Es darf sogar angenommen werden, dass binnen kurzer Frist die Übermittlung der Ergebnisse des Finanzausgleichs vom Amt für Gemeinden an die Gemeinden ausschliesslich auf elektronischem Weg erfolgen wird (Verzicht auf die Papierform). Dies ist übrigens bereits heute für 90% der Gemeinden der Fall, die mit der gemeinsamen Plattform PlatCom arbeiten, die vom Amt für Informatik und Telekommunikation für die Gemeinden bereitgestellt wurde.

### Beilage

—  
Auswirkungen der Reform auf die Indizes SBI und die Beträge des Bedarfsausgleichs

**Loi**

*du*

**modifiant la loi sur la péréquation financière  
intercommunale**

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le rapport d'évaluation du 27 juillet 2015 de la péréquation financière intercommunale;

Vu le message 2017-DIAF-50 du Conseil d'Etat du 11 décembre 2017;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**Art. 1** Modification

La loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (RSF 142.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 11 let. b et let. f (nouvelle)**

[Les besoins financiers de chaque commune sont définis sur la base des critères suivants:]

- b) *remplacer les mots* «le nombre d'emplois à plein temps» *par* «le nombre d'équivalents plein-temps»;
- f) la petite enfance, selon le nombre d'enfants âgés de moins de 4 ans domiciliés dans la commune, proportionnellement au chiffre total de la population communale.

**Gesetz**

*vom*

**zur Änderung des Gesetzes  
über den interkommunalen Finanzausgleich**

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf den Bericht vom 27. Juli 2015 über die Wirksamkeit des interkommunalen Finanzausgleichs;

nach Einsicht in die Botschaft 2017-DIAF-50 des Staatsrats vom 11. Dezember 2017;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**Art. 1** Änderung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 16. November 2009 über den interkommunalen Finanzausgleich (SGF 142.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 11 Bst. b und Bst. f (neu)**

[Der Finanzbedarf jeder Gemeinde wird aufgrund folgender Kriterien definiert:]

- b) *den Ausdruck* «Anzahl der Vollzeitbeschäftigten» *durch* «Anzahl Vollzeitäquivalente» *ersetzen*;
- f) Kinder im Vorschulalter, berechnet aus der Anzahl Kinder unter 4 Jahren mit Wohnsitz in der Gemeinde im Verhältnis zur gesamten Bevölkerungszahl der Gemeinde.

**Art. 13 al. 2 let. e et let. f (nouvelle) et al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)**

[<sup>2</sup> Les dépenses retenues sont les dépenses annuelles de l'ensemble des communes selon la classification fonctionnelle du plan comptable des communes et les regroupements suivants:]

- e) pour les enfants en âge de scolarité obligatoire: cycle scolaire obligatoire, transports scolaires, enseignement spécialisé;
- f) pour la petite enfance: structures d'accueil extrafamilial de jour.

<sup>2bis</sup> Les groupes de dépenses nettes pris en compte dans plusieurs indices partiels sont divisés par le nombre d'indices concernés.

**Art. 21**

*Abrogé*

**Art. 22 al. 2**

*Abrogé*

**Art. 23 al. 1 et 2**

<sup>1</sup> *Abrogé*

<sup>2</sup> Aussi longtemps que les séries statistiques pour un des critères mentionnés à l'article 11 ne correspondent pas aux années de référence des autres critères, le calcul se fait sur une ou deux séries annuelles consécutives selon les statistiques les plus récentes disponibles.

**Art. 13 Abs. 2 Bst. e und Bst. f (neu) und Abs. 2<sup>bis</sup> (neu)**

[<sup>2</sup> Massgebend sind die jährlichen Ausgaben sämtlicher Gemeinden gemäss der funktionalen Gliederung des Kontenplans und folgenden Ausgabengruppen:]

- e) für Kinder im schulpflichtigen Alter: obligatorische Schule, Schülertransporte, Sonderschulen;
- f) für Kinder im Vorschulalter: Tagesstrukturen für die ausserfamiliäre Betreuung.

<sup>2bis</sup> Die Netto-Ausgabengruppen, die bei mehreren Teilindizes berücksichtigt werden, werden durch die Zahl betroffener Teilindizes geteilt.

**Art. 21**

*Aufgehoben*

**Art. 22 Abs. 2**

*Aufgehoben*

**Art. 23 Abs. 1 und 2**

<sup>1</sup> *Aufgehoben*

<sup>2</sup> Solange die Statistikreihen eines der Kriterien nach Artikel 11 nicht den Bezugsjahren der übrigen Kriterien entsprechen, wird die Berechnung aufgrund des letzten oder der letzten zwei aufeinanderfolgenden Jahre, für die Datenreihen verfügbar sind, vorgenommen.

## ANNEXE, ch. 4 et 5

**4. Indices partiels des besoins (art. 12)**

## 4.1. Indice partiel de la densité de la population

Pour tout nombre réel  $x$  non négatif, on entend par  $\ln(x)$  le logarithme naturel de  $x$ .

$DPOP_i$  indice de la densité de la population de la commune  $i$

$S_{ik}$  superficie de la commune  $i$  à la période  $k$

$$DPOP_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \sum_{k=t-2}^t \frac{\ln\left(\frac{H_{ik}}{S_{ik}}\right)}{\ln\left(\frac{\sum_{m=1}^I H_{mk}}{\sum_{m=1}^I S_{mk}}\right)}$$

## 4.2. Indice partiel du taux d'emploi

Pour tout nombre réel  $x$  non négatif, on entend par  $\ln(x)$  le logarithme naturel de  $x$ .

$TE_i$  indice du taux d'emploi de la commune  $i$

$E_{ik}$  nombre d'emplois en équivalents plein-temps de la commune  $i$  à la période  $k$

$$TE_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \sum_{k=t-2}^t \frac{\ln\left(\frac{E_{ik} \cdot 100}{H_{ik}}\right)}{\ln\left(\frac{\sum_{m=1}^I E_{mk}}{\sum_{m=1}^I H_{mk}} \cdot 100\right)}$$

## 4.3. Indice partiel du taux de croissance de la population

$CRPOP_i$  indice du taux de croissance de la population de la commune  $i$  sur dix ans (pour moitié)

$$CRPOP_i = 100 + \left(100 \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{3} \sum_{k=t-2}^t \left( \frac{H_{ik} - H_{i(k-10)}}{H_{i(k-10)}} - \frac{\sum_{m=1}^I H_{mk} - H_{m(k-10)}}{\sum_{m=1}^I H_{m(k-10)}} \right)\right)$$

## ANHANG, Ziff. 4 und 5

**4. Teilindizes des Bedarfs (Art. 12)**

## 4.1. Teilindex der Bevölkerungsdichte

Für alle nicht negativen Realzahlen  $x$  versteht man unter  $\ln(x)$  den natürlichen Logarithmus von  $x$ .

$BEVD_i$  Index der Bevölkerungsdichte der Gemeinde  $i$

$S_{ik}$  Fläche der Gemeinde  $i$  für die Periode  $k$

$$BEVD_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \sum_{k=t-2}^t \frac{\ln\left(\frac{H_{ik}}{S_{ik}}\right)}{\ln\left(\frac{\sum_{m=1}^I H_{mk}}{\sum_{m=1}^I S_{mk}}\right)}$$

## 4.2. Teilindex des Beschäftigungsgrads

Für alle nicht negativen Realzahlen  $x$  versteht man unter  $\ln(x)$  den natürlichen Logarithmus von  $x$ .

$BGR_i$  Index des Beschäftigungsgrads der Gemeinde  $i$

$E_{ik}$  Anzahl Vollzeitäquivalente in der Gemeinde  $i$  für die Periode  $k$

$$BGR_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \sum_{k=t-2}^t \frac{\ln\left(\frac{E_{ik} \cdot 100}{H_{ik}}\right)}{\ln\left(\frac{\sum_{m=1}^I E_{mk}}{\sum_{m=1}^I H_{mk}} \cdot 100\right)}$$

## 4.3. Teilindex des Bevölkerungswachstums

$BEVW_i$  Index des Bevölkerungswachstums der Gemeinde  $i$  während 10 Jahren (zur Hälfte)

$$BEVW_i = 100 + \left(100 \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{3} \sum_{k=t-2}^t \left( \frac{H_{ik} - H_{i(k-10)}}{H_{i(k-10)}} - \frac{\sum_{m=1}^I H_{mk} - H_{m(k-10)}}{\sum_{m=1}^I H_{m(k-10)}} \right)\right)$$

#### 4.4. Indice partiel de la population âgée de 80 ans et plus

$PA80_i$  indice de la population âgée de 80 ans et plus de la commune  $i$   
 $H80_{ik}$  population âgée de 80 ans et plus de la commune  $i$  à la période  $k$

$$PA80_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \frac{\sum_{k=t-2}^t \frac{H80_{ik}}{H_{ik}}}{\frac{\sum_{m=1}^t H_{mk}}{\sum_{m=1}^t H_{mk}}}$$

#### 4.5. Indice partiel des enfants en âge de scolarité obligatoire

$SCOB_i$  indice des enfants en âge de scolarité obligatoire de la commune  $i$

$H14_{ik}$  population en âge de scolarité obligatoire de la commune  $i$  à la période  $k$

$$SCOB_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \frac{\sum_{k=t-2}^t \frac{H14_{ik}}{H_{ik}}}{\frac{\sum_{m=1}^t H14_{mk}}{\sum_{m=1}^t H_{mk}}}$$

#### 4.6. Indice partiel de la petite enfance

$PENF_i$  indice de la petite enfance de la commune  $i$

$H04_{ik}$  population âgée de moins de 4 ans de la commune  $i$  à la période  $k$

$$PENF_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \frac{\sum_{k=t-2}^t \frac{H04_{ik}}{H_{ik}}}{\frac{\sum_{m=1}^t H04_{mk}}{\sum_{m=1}^t H_{mk}}}$$

#### 4.4 Teilindex der Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren

$PA80_i$  Index der in der Gemeinde  $i$  wohnhaften Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren

$H80_{ik}$  Bevölkerung im Alter von 80 oder mehr Jahren in der Gemeinde  $i$  für die Periode  $k$

$$PA80_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \frac{\sum_{k=t-2}^t \frac{H80_{ik}}{H_{ik}}}{\frac{\sum_{m=1}^t H80_{mk}}{\sum_{m=1}^t H_{mk}}}$$

#### 4.5 Teilindex der Kinder im schulpflichtigen Alter

$SCHK_i$  Index der in der Gemeinde  $i$  wohnhaften Kinder im schulpflichtigen Alter

$H14_{ik}$  Bevölkerung im schulpflichtigen Alter der Gemeinde  $i$  für die Periode  $k$

$$SCHK_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \frac{\sum_{k=t-2}^t \frac{H14_{ik}}{H_{ik}}}{\frac{\sum_{m=1}^t H14_{mk}}{\sum_{m=1}^t H_{mk}}}$$

#### 4.6 Teilindex der Kinder im Vorschulalter

$VSCHK_i$  Teilindex der Vorschulkinder der Gemeinde  $i$

$H04_{ik}$  Bevölkerung im Alter unter 4 Jahren in der Gemeinde  $i$  für die Periode  $k$

$$VSCHK_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \frac{\sum_{k=t-2}^t \frac{H04_{ik}}{H_{ik}}}{\frac{\sum_{m=1}^t H04_{mk}}{\sum_{m=1}^t H_{mk}}}$$

### 5. Indice synthétique des besoins (ISB) (art. 13)

Liste des indices des besoins partiels  $IB_{li}$  pour chaque commune  $i$  et dont  $L$  représente les six besoins partiels:

- $l = 1$   $IB_{1i} = DPOP_i$ , indice partiel de la densité de population de la commune  $i$
- $l = 2$   $IB_{2i} = TE_i$ , indice partiel du taux d'emploi de la commune  $i$
- $l = 3$   $IB_{3i} = CRPOP_i$ , indice partiel du taux de croissance de la population de la commune  $i$
- $l = 4$   $IB_{4i} = PA80_i$ , indice partiel de la population âgée de 80 ans et plus de la commune  $i$
- $l = 5$   $IB_{5i} = SCOB_i$ , indice partiel des enfants en âge de scolarité obligatoire de la commune  $i$
- $l = 6$   $IB_{6i} = PENF_i$ , indice partiel de la petite enfance de la commune  $i$
- $W_l$  coefficient de pondération retenu pour chacun des indices partiels, conformément à l'article 13 al. 2 et 2<sup>bis</sup> de la loi

Calcul de l'indice synthétique des besoins  $ISB_i$  pour chaque commune  $i$ :

$$ISB_i = \frac{\sum_{l=1}^L IB_{li} \cdot W_l}{\sum_{l=1}^L W_l}$$

#### Art. 2 Referendum

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

#### Art. 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

### 5. Synthetischer Bedarfsindex (SBI) (Art. 13)

Liste der Teilindizes  $BI_{li}$  jeder Gemeinde  $i$ , wobei  $L$  die 6 Arten des Bedarfs umfasst:

- $l = 1$   $BI_{1i} = BEVD_i$ , Teilindex der Bevölkerungsdichte der Gemeinde  $i$
- $l = 2$   $BI_{2i} = BGR_i$ , Teilindex des Beschäftigungsgrads der Gemeinde  $i$
- $l = 3$   $BI_{3i} = BEVW_i$ , Teilindex des Bevölkerungswachstums der Gemeinde  $i$
- $l = 4$   $BI_{4i} = PA80_i$ , Teilindex der in der Gemeinde  $i$  wohnhaften Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren
- $l = 5$   $BI_{5i} = SCHK_i$ , Teilindex der in der Gemeinde  $i$  wohnhaften Kinder im schulpflichtigen Alter
- $l = 6$   $BI_{6i} = VSCHK_i$ , Teilindex der Vorschulkinder der Gemeinde  $i$
- $W_l$  Gewichtungsfaktor für jeden der Teilindizes gemäss Artikel 13 Abs. 2 und 2<sup>bis</sup> des Gesetzes

Berechnung des synthetischen Bedarfsindex  $SBI_i$  der Gemeinde  $i$ :

$$SBI_i = \frac{\sum_{l=1}^L BI_{li} \cdot W_l}{\sum_{l=1}^L W_l}$$

#### Art. 2 Referendum

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

#### Art. 3 Inkrafttreten

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

AnnexeAnhang

GRAND CONSEIL

2017-DIAF-50

Projet de loi

Modification de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)

*Propositions de la commission ordinaire CO-2018-001**Présidence* : Gabriel Kolly*Membres* : Daniel Bürdel, Romain Collaud, Philippe Demierre, Jean-Pierre Doutaz, Raoul Girard, Cédric Péclard, Benoît Piller, Nadia Savary-Moser, Erika Schnyder, Dominique ZamofingEntrée en matière

Par 9 voix contre 0 et 1 abstention (1 membre absent), la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

**Art. 1**

La loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) est modifiée comme suit:

*Art. 18 al. 3 (nouveau)*

<sup>3</sup> (nouveau) L'ordonnance du Conseil d'Etat est publiée au plus tard le 30 septembre.

A1

*Art. 22 al. 1**Biffer.*

A2

GROSSER RAT

2017-DIAF-50

Gesetzesentwurf

Änderung des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG)

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2018-001**Präsidium*: Gabriel Kolly*Mitglieder*: Daniel Bürdel, Romain Collaud, Philippe Demierre, Jean-Pierre Doutaz, Raoul Girard, Cédric Péclard, Benoît Piller, Nadia Savary-Moser, Erika Schnyder, Dominique ZamofingEintreten

Mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung (ein Mitglied war abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

**Art. 1**

Das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG) wird wie folgt geändert:

*Art. 18 Abs. 3 (neu)*

<sup>3</sup> (neu) Die Verordnung des Staatsrats wird spätestens am 30. September veröffentlicht.

*Art. 22 Abs. 1**Streichen.*

### Vote final

Par 9 voix contre 0 et 1 abstention (1 membre absent), 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 version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité des membres présents (1 membre absent).

La proposition A2, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité des membres présents (1 membre absent).

#### Deuxième lecture

Le résultat (A1) de la première lecture est confirmé tacitement.

Le résultat (A2) de la première lecture est confirmé tacitement.

Le 2 mars 2018

### Schlussabstimmung

Mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung (ein Mitglied war abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

### Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

### Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

#### Erste Lesung

A1 CE	Antrag A1 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit den Stimmen aller anwesenden Mitglieder (ein Mitglied war abwesend).
----------	---

A2 CE	Antrag A2 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit den Stimmen aller anwesenden Mitglieder (ein Mitglied war abwesend).
----------	---

#### Zweite Lesung

A1 CE	Das Ergebnis (A1) der ersten Lesung wird stillschweigend bestätigt.
----------	---

A2 CE	Das Ergebnis (A2) der ersten Lesung wird stillschweigend bestätigt.
----------	---

Den 2. März 2018

**Message 2017-DIAF-52**

30 janvier 2018

—  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
 accompagnant le projet de loi sur l'accueil de la commune municipale  
 bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec  
 la commune de Morat (LFClA)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message relatif au projet de la loi sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (P-LFClA). Le message se divise selon le plan suivant:

<b>1. L'essentiel en bref</b>	<b>1</b>
<b>2. Origine du projet</b>	<b>2</b>
<b>3. Les grandes lignes du projet</b>	<b>3</b>
<b>4. Commentaire des articles</b>	<b>4</b>
<b>5. Répercussions sur les finances et le personnel</b>	<b>17</b>
<b>6. Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes</b>	<b>17</b>
<b>7. Conformité au droit supérieur et au développement durable</b>	<b>17</b>
<b>8. Approbation par la Confédération</b>	<b>17</b>

**1. L'essentiel en bref**

En remplissant les tâches que leur confient la Constitution et les lois, les communes veillent en Suisse au bien-être de leur population. La commune municipale bernoise de Clavaleyres aimerait assurer celui de ses quelques 50 habitants et habitantes en fusionnant au 1<sup>er</sup> janvier 2021 avec Morat, commune voisine, pour fonder ensemble une nouvelle commune, ce qui nécessite de changer simultanément de canton.

De précédentes tentatives de fusion avec des communes bernoises ne se sont pas réalisées pour le village de Clavaleyres, entièrement entouré par les cantons de Fribourg et Vaud. Le conseil communal ne comptant plus que trois membres espère donc que la collaboration fonctionnant bien avec Morat se transforme bientôt en un avenir commun.

La commune de Morat ainsi que les autorités des cantons de Berne et Fribourg soutiennent la demande de changement de canton et de fusion. Dans la mesure où les citoyens actifs communaux et cantonaux disent OUI à ce projet dans les urnes, l'Assemblée fédérale décidera du changement de canton.

Pour ce projet unique dans la récente histoire de la Suisse, le projet de loi définit les diverses procédures et désigne les autorités compétentes. Il règle les détails spécifiques de l'exercice des droits politiques, de sorte que les électeurs puissent élire sans retard leurs nouvelles autorités communales. Une attention particulière est accordée aux moyens de participation proposés à la population de Clavaleyres dans leur nouveau contexte communal.

Le projet de loi doit également prendre en considération la possibilité de voir au 1<sup>er</sup> janvier 2022 une troisième commune émettre le vœu de fusionner avec celles de Morat et Clavaleyres, déjà fusionnées. Se fondant sur une proposition faite en ce sens par la commune de Morat, la LFClA met donc à disposition les bases nécessaires et prolonge notamment la législature en cours jusqu'au 31 décembre 2021. Cette prolongation ne touche en rien le droit de s'exprimer librement dans les urnes en faveur ou contre une telle fusion supplémentaire avec une commune tierce.

L'adoption de la LFClA rendra possibles à Clavaleyres et Morat les votations sur la fusion. Puis les deux gouvernements négocient les modalités du changement de canton, qui

seront soumises ensuite aux parlements et aux électeurs des deux cantons, pour décision.

Il n'y a pas de scénario alternatif en vue pour la commune de Clavaleyres. L'acceptation de la LFCLa serait pour elle une première étape en vue d'un avenir plus stable.

## 2. Origine du projet

La commune municipale bernoise de Clavaleyres envisage un passage du canton de Berne à celui de Fribourg pour pouvoir fusionner avec la commune de Morat. Les autorités communales de Morat aimeraient prêter la main, au-delà des frontières cantonales, à la commune de Clavaleyres pour réaliser cette solution.

Les autorités cantonales bernoises soutiennent le projet. De leur point de vue, le transfert est pour cette commune un moyen rationnel d'assurer son existence.

Quant au canton de Fribourg, la réalisation de ce projet nécessite la création de bases légales spéciales. Le présent projet de loi est dans ce contexte l'un des divers actes législatifs nécessaires; il doit définir les conditions générales du changement de canton et de la fusion.

Le projet de loi est la conséquence de la décision de principe prise par le Grand Conseil en date du 15 décembre 2015: le parlement cantonal acceptait alors à l'unanimité (contre deux abstentions) les propositions contenues dans le Rapport 2014-DIAF-96 du Conseil d'Etat; il exprimait son soutien au projet et donnait mandat de prendre toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre du projet (parmi lesquelles la préparation d'une dénommée «Lex Clavaleyres», ci-après désignée par les termes *projet de loi* ou *P-LFCLa*).

Clavaleyres est une très petite commune de langue allemande. Elle compte approximativement 50 habitants et habitantes ainsi que quelques exploitations agricoles; elle occupe une surface d'environ 1 km<sup>2</sup>. En tant qu'enclave bernoise, elle touche les frontières des cantons de Fribourg (communes de Courgevau et de Courtepin) et de Vaud (commune de Faoug). Des informations complémentaires sur la commune et les travaux préparatoires du projet figurent dans la réponse du Conseil d'Etat à la question 2015-CE-180 Bernadette Hänni-Fischer ainsi que dans le rapport mentionné 2014-DIAF-96.

Clavaleyres a déjà fait par le passé plusieurs tentatives de fusion avec une autre commune municipale bernoise (Villars-les-Moines, Kallnach, et d'autres communes de l'ancien district de Laupen). Ces tentatives ont échoué, ou alors il n'a pas été possible de les poursuivre en raison de circonstances extérieures. Le nombre de conseillers communaux a certes été réduit de cinq à trois en 2016 et l'administration fut confiée à un personnel externe. Malgré cela, de l'avis de sa

population et de ses organes communaux, Clavaleyres n'est plus guère en mesure de survivre en tant que commune autonome.

Depuis quelques temps déjà, de nombreuses tâches de dite commune ont été assumées en collaboration avec Morat et des associations de communes du district du Lac. Sur cette toile de fond, la commune de Clavaleyres s'est adressée en 2012 à Morat pour lui demander de procéder à des élucidations en vue d'une fusion intercantonale.

Dans son rapport du 30 juin 2012 relatif au projet de plan de fusion du district du Lac, le préfet de ce district déclarait que le périmètre de fusion autour de Morat était également ouvert à la commune de Clavaleyres si celle-ci le souhaitait et si le canton de Berne y donnait son assentiment. Par décision du 28 mai 2013, le Conseil d'Etat approuvait sur le principe cette possibilité d'inclure Clavaleyres dans le périmètre de fusion de Morat, sous les conditions mentionnées.

Un groupe de travail intercantonal fut institué en 2014. Il se compose pour le canton de Fribourg de représentants de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, du Service de législation et du Service des communes et, s'agissant du canton de Berne, de représentants du Service des affaires communales et de l'organisation du territoire (Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques) et de l'Office des services linguistiques et juridiques (Chancellerie d'Etat). Des représentants des deux communes appelées à fusionner participent aux discussions, au cas par cas. Le préfet du district du Lac et la préfecture de Berne-Mittelland y prennent également part.

Après diverses élucidations et décisions préalables des communes durant les années 2013–2015, les deux gouvernements cantonaux annonçaient en une déclaration d'intention du 14 mars 2016 leur volonté commune de prévoir les démarches nécessaires, dans l'optique d'un changement de canton et de la fusion des communes. Le calendrier y relatif fixe comme date butoir le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et fait partie intégrante de la déclaration d'intention.

D'emblée, deux scénarios étaient jugés indésirables et n'ont pas été examinés plus avant: d'une part le maintien de Clavaleyres en tant que commune autonome dans le canton de Fribourg (même si ce statut n'aurait été que temporaire) et, de l'autre, le rattachement de la nouvelle commune fusionnée au canton de Berne.

Dans ces conditions, un avant-projet de la LFCLa et le rapport explicatif y afférent ont été soumis par la suite à une procédure de consultation.

Dite procédure a suscité 31 réponses. 15 proviennent d'instances cantonales et 4 émanent directement de communes. 3 réponses sont émises par des associations faitières communales, en particulier par l'Association des communes

fribourgeoises, la Conférence des syndics des chefs-lieux et des grandes communes ainsi que l'Association des secrétaires et caissiers communaux du canton de Fribourg (ACSC). Les partis politiques sont les auteurs de 4 réponses, alors que les instances ecclésiastiques en ont formulé 3, et les associations professionnelles 2.

Le projet a rencontré un écho très positif. Aucune réponse ne contient un refus de principe, et aucune critique n'a été formulée sur le fond. Les résultats de la procédure de consultation ont été pris en considération dans la mesure du possible lors de l'adaptation des textes pour l'élaboration du projet de loi et le présent message. Si les remarques formulées en consultation portent sur d'autres actes que le présent projet de loi, les participants à la consultation pourront les faire valoir en temps voulu dans la discussion et dans les négociations avec les services cantonaux bernois compétents.

### 3. Les grandes lignes du projet

La modification territoriale prévue serait un événement extraordinaire, car le territoire du canton de Fribourg est demeuré inchangé depuis le début du 19<sup>e</sup> siècle. La dernière modification – aux caractéristiques comparables – de territoires cantonaux en Suisse concernait la commune de Vellerat qui, en 1996, passait du canton de Berne au canton du Jura (sans pour autant fusionner au même moment avec une autre commune jurassienne). Si certains projets de fusions intercantionales ont été examinés au cours des dernières années, ils n'ont cependant pas abouti, en fin de compte. Par exemple, la fusion de l'ancienne commune municipale bernoise d'Albligen avec celle d'Ueberstorf, fusion qui fut rejetée par les citoyens de la commune bernoise à quelques voix d'écart. Il semble donc qu'il n'existe pas dans le droit d'autres cantons des réglementations pouvant servir de modèle adéquat.

L'accueil de la commune municipale de Clavaleyres ne constitue pas une correction de frontières, que les cantons de Berne et de Fribourg pourraient régler entre eux par convention, conformément au droit fédéral. Il s'agit plutôt en l'occurrence d'une modification du territoire nécessitant selon le droit fédéral l'approbation de la population touchée et des cantons concernés et, de surcroît, l'examen et l'approbation de la Confédération. L'Office fédéral de la justice admet aussi cette qualification de modification territoriale.

Ni la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Constitution cantonale, Cst. cant.; RSF 10.1) ni la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1) ne prévoient un droit à l'autodétermination des communes en ce qui touche la question de l'appartenance cantonale. Par ailleurs, la protection du territoire des cantons inscrite à l'article 53 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) s'oppose également à l'autonomie des communes en ce domaine.

Le droit du canton de Fribourg ne contient à ce jour aucune disposition spécifique précisant sous quelles modalités devraient s'opérer le passage d'une commune d'un autre canton à celui de Fribourg, ou une fusion de communes intercantonale. La création de bases légales pour la détermination, la coordination et l'échelonnement des diverses procédures au plan communal, cantonal et fédéral est donc au cœur du P-LFCla.

En premier lieu, le projet de loi doit mettre au point des solutions réalisables face à la situation créée par le changement de canton et la fusion simultanée des communes. De plus, il y a lieu de veiller spécialement à ce que les domaines juridiques touchés par le projet soient regroupés en un acte législatif cohérent.

Les procédures proposées dans le P-LFCla concernent exclusivement les communes de Clavaleyres et de Morat, ainsi que – sous certaines conditions – d'autres communes fribourgeoises et communes tierces, si celles-ci devaient avoir également signé une convention de fusion avec la commune de Morat (les termes «autres communes» et «communes tierces» sont définis dans le présent message au début du chapitre 4 «Commentaires des articles respectifs»). Les procédures ne sont donc pas applicables aux autres communes des cantons de Fribourg et Berne, ni à des communes d'autres cantons.

Le principe convenu par les cantons consiste en ce que le canton de Fribourg accueille la commune municipale de Clavaleyres à un moment défini précisément, et ce encore à titre de commune autonome (probablement au passage d'une année à une autre). Immédiatement après cela (pour ainsi dire «une fraction de seconde après»), la fusion avec la commune de Morat doit cependant entrer en force. Ainsi la fusion peut, à certaines exceptions près, revêtir une forme conforme au droit en vigueur du canton de Fribourg.

La solution choisie présente l'avantage de pouvoir renoncer à la création – assurément complexe – d'un droit de fusion intercantonal, et ce uniquement pour la toute petite commune de Clavaleyres. De même, dans ses propres actes législatifs, le canton de Berne n'a pas, en principe, à traiter une seule question concernant la fusion, ce qui lui simplifie ses travaux.

Au demeurant, le projet est en lien direct avec la disposition constitutionnelle selon laquelle le canton comprend le territoire qui lui est garanti par la Confédération. Mais avec le P-LFCla, il n'est pas envisagé de modifier formellement le texte de cette disposition constitutionnelle, ce qui n'apparaît d'ailleurs ni pertinent, ni même nécessaire. Malgré cela, il sera proposé de soumettre en tout cas l'accueil de la commune municipale de Clavaleyres au peuple, pour décision.

En outre, le projet de loi doit notamment définir les points suivants:

- > l'exécution de la procédure de fusion en tant que condition de l'ouverture de la procédure d'accueil;
- > l'entrée en vigueur prévue en simultanément du changement de canton et de la fusion de Clavaleyres au 1<sup>er</sup> janvier 2021;
- > les règles relatives à la représentation de Clavaleyres au sein des organes politiques de la nouvelle commune;
- > des règles complémentaires si la nouvelle commune aimerait fusionner au 1<sup>er</sup> janvier 2022 avec une commune tierce fribourgeoise;
- > la prolongation – dotée d'un effet obligatoire – de la législature en cours de la commune de Morat jusqu'au 31 décembre 2021, en tant que condition de la mise à disposition de bases légales appropriées à une fusion supplémentaire possible au 1<sup>er</sup> janvier 2022;
- > la conclusion et l'approbation d'un concordat de modification territoriale;
- > la compétence des gouvernements respectifs d'adopter une convention intercantonale d'exécution;
- > les principes régissant les votations au plan communal et cantonal;
- > les conséquences d'un refus au niveau communal, cantonal et fédéral;
- > l'exécution du changement de canton (moyennant un transfert aussi large que possible des compétences législatives, dans la mesure où les adaptations nécessaires n'offrent aucune marge de manœuvre).

En raison de l'unité de la matière et au vu de la complexité du projet, il est inévitable que les conditions-cadres de l'exécution des diverses procédures soient ancrées dans un seul acte législatif, même si celui-ci sera relié à des domaines très divers du droit. La forme de la loi est celle qui convient le mieux à cet effet, car elle seule répondra aux exigences de forme requises pour toutes les réglementations prévues et permettra la participation démocratique sans aucune restriction.

La future LFCLa ainsi que d'autres actes législatifs seront en vigueur d'ici la date de l'exécution du transfert et de la mise en œuvre de la fusion. Suivant l'issue des différentes étapes de procédure, ces actes devront être abrogés avant cette date.

Le contenu du P-LFCLa et celui du projet du canton de Berne relatif à sa propre loi Clavaleyres ont fait l'objet d'une harmonisation. Le canton de Berne a mis en consultation publique l'avant-projet de sa loi Clavaleyres en date du 23 septembre 2016, pour une durée de deux mois. Cette procédure de consultation a suscité quatre observations quant au contenu, observations dont il a été tenu compte dans le message relatif au projet de loi. Puis la commission consultative recommandait à l'unanimité l'acceptation du projet de loi. Le 7 juin 2017, le parlement cantonal a accepté la loi par 126 voix contre 6 (9 abstentions).

## 4. Commentaire des articles

Définitions:

- > Dans les développements qui suivent, les termes «commune municipale de Clavaleyres» seront utilisés pour la période s'étendant jusqu'à la fusion.
- > Les termes «commune de Morat» se rapportent à la commune actuelle, jusqu'à la fusion.
- > La «nouvelle commune» se compose des anciennes communes de Clavaleyres et de Morat, et elle leur succède dès le jour de la fusion. La nouvelle commune fribourgeoise reprend à ce moment-là non seulement les tâches selon la «convention intercommunale de fusion», mais aussi tous les droits acquis des anciennes communes ainsi que tous leurs engagements souscrits.
- > L'expression «localité de Clavaleyres» désigne depuis le jour de la fusion la partie du territoire de la nouvelle commune correspondant au territoire de l'ancienne commune municipale de Clavaleyres.
- > Si l'on parle du «cercle électoral de Clavaleyres», on entend par là toutes les personnes habiles à voter et à élire selon le droit fribourgeois et domiciliées dans la localité de Clavaleyres à partir du jour de la fusion.
- > La définition ci-dessus vaut par analogie pour le «cercle électoral de Morat».
- > «Autres communes»: une commune fribourgeoise (ou plusieurs), dans la mesure où elle(s) a (ont) signé la convention intercommunale de fusion avec la commune municipale de Clavaleyres et la commune de Morat.
- > «Commune tierce» est le nom donné à une ou plusieurs commune(s) fribourgeoise(s) à partir de la date où la commune de Morat a signé une «convention de fusion avec la commune tierce».
- > Concernant le «cercle électoral de la commune tierce», la définition figurant plus haut s'applique par analogie.

### Art. 1 Dispositions générales – objet

Selon la Constitution cantonale, les actes législatifs du Grand Conseil revêtent la forme de la loi (art. 91 al. 1 Cst. cant.).

Comme le P-LFCLa doit prévoir – pour la fusion et l'accueil – des dispositions spéciales dérogeant en partie au droit existant ou le complétant pour la durée du projet, la forme de la loi est requise par la systématique du droit cantonal.

Conformément à la planification actuelle, le 1<sup>er</sup> janvier 2021 est prévu pour l'entrée en vigueur de l'accueil et de la fusion. Ensuite, tous les rapports de droit en lien avec Clavaleyres et ses habitants et habitantes doivent être transférés du système légal bernois au système fribourgeois, ce qui exigera des délais transitoires relativement longs pour certains thèmes. Par conséquent, la future LFCLa sera applicable pendant plusieurs années, jusqu'à ce que l'accueil et la fusion puissent être intégralement mis en œuvre sous tous leurs aspects. Au

vu de ces circonstances, la durée pluriannuelle du projet suggère également sa classification en tant que loi.

Dans l'histoire récente, ni les autorités ni les citoyens du canton de Fribourg n'avaient eu jusqu'ici l'occasion de s'exprimer à propos d'une modification du territoire au motif de l'accueil d'une commune d'un autre canton. Un tel événement est d'une importance politique fondamentale. A cet égard, la Constitution cantonale stipule que les règles de droit d'importance doivent être édictées sous forme de loi (art. 93 al. 2 Cst. cant.).

Dans ces conditions, la forme de la loi est plus appropriée – pour l'acte proposé – que celle du décret au sens de l'article 88 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1).

## Art. 2 Déroulement des procédures

La tâche des communes est de veiller au bien-être de la population (art. 130 al. 2 Cst. cant.). La même tâche incombe aux fusions de communes, auxquelles la population locale doit donner la première impulsion (al. 1). Par contre, il revient à l'Etat d'encourager et favoriser les fusions de communes en créant d'emblée des conditions-cadres appropriées et en approuvant au final la décision du corps électoral concernant la fusion (art. 135 al. 1 Cst. cant., art. 134d al. 6 LCo). En un certain sens, la procédure d'accueil à exécuter après approbation de la convention de fusion selon l'alinéa 2 représente donc la suite logique de la décision de fusion prise au préalable.

La convention de fusion acceptée par Clavaleyres et Morat, entrée en vigueur et approuvée par le Grand Conseil, lie les deux communes jusqu'à l'achèvement de la mise en œuvre de l'ensemble du projet.

En comparaison des fusions de communes opérées à l'intérieur du canton, le nombre des décisions à prendre dans le présent projet est nettement plus grand. Une décision ne peut généralement être soumise au corps électoral ou aux autorités compétents qu'à condition que la décision préalable ait déjà été prise et que, de surcroît, elle se soit révélée positive (al. 3).

S'agissant de la longue durée du projet et du nombre des décideurs impliqués, il n'est guère possible de garantir que la nouvelle commune, compte tenu de toutes les circonstances, naisse le 1<sup>er</sup> janvier 2021. L'imprévu ne peut être exclu, ce qui rend inévitable une «planification évolutive». Il est donc impératif pour les gouvernements cantonaux, contrairement à ce qui se passe dans le cadre de fusions à l'intérieur du canton, de pouvoir fixer à l'avance, de leur propre chef, la date de l'entrée en vigueur. Le droit d'être entendu dont bénéficie la commune de Morat a pour but de compenser autant que faire

se peut ce transfert de compétence et d'assurer la coordination préalable entre tous les intéressés au projet (al. 4).

Cette compétence des gouvernements cantonaux existe également si, en sus de la commune municipale de Clavaleyres et de la commune de Morat, au moins une autre commune fribourgeoise signait la même convention de fusion.

## Art. 3 Droit applicable

Lors du transfert d'une commune d'un canton à un autre, les modifications concernent l'ensemble des rapports juridiques, autrement dit tous ceux existant:

- > entre la population communale et la commune;
- > entre la population communale et le canton, et
- > entre la commune et le canton.

Certaines questions relatives à ces rapports de droit sont déjà connues et peuvent être recensées à l'heure actuelle, de sorte qu'une réglementation est encore possible avant l'accueil de la commune. D'autres problèmes ne seront cependant connus qu'à un moment ultérieur. Dans l'intervalle, soit jusqu'à ce que ces questions ultérieures reçoivent une réponse définitive, le P-LFCla offre les solutions suivantes:

Dans le cadre du projet et *avant* la fusion, la commune de Morat est régie en premier lieu par la future LFCl. Dans la mesure où celle-ci ne devait pas répondre à une question qui se pose, Morat est assujettie au droit général du canton de Fribourg. En outre, la commune a la possibilité d'établir de propres règles sous forme de dispositions communales, notamment pour les modalités – importantes au niveau local – de la collaboration qu'implique le projet. La convention de fusion avec la commune municipale de Clavaleyres entre également dans la catégorie des dispositions communales (al. 1).

Tant que la commune municipale de Clavaleyres n'a pas changé de canton, elle est entièrement et exclusivement régie par le droit du canton de Berne. Mais si celui-ci ne devait pas fournir de réponse à un problème, le droit du canton de Fribourg pourrait s'appliquer à titre subsidiaire moyennant accord des autorités bernoises, pour autant qu'il présente une solution appropriée (al. 2).

L'alinéa 3 soumet d'abord la nouvelle commune à la future LFCl et, en deuxième lieu, au concordat intercantonal de modification territoriale à mettre au point ainsi qu'à ses dispositions d'exécution (art. 19 à 21 P-LFCla) et, finalement, au droit fribourgeois en général. Si besoin est, des dispositions communales peuvent régler des questions d'organisation interne, par exemple la possibilité pour Clavaleyres d'instituer un propre arrondissement administratif permanent (art. 82a LCo).

#### Art. 4 *Votations*

L'harmonisation des questions portant sur les votations se fonde sur le principe de la Constitution fédérale, selon lequel l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens et citoyennes doit être garantie (al. 1).

Des analyses approfondies par rapport aux scrutins communaux ont montré que si le corps électoral de la commune municipale de Clavaleyres décidera simultanément du changement de canton et de la fusion, les citoyens et citoyennes de la commune de Morat ne voteront que sur la fusion, car le territoire actuel de cette commune n'est assurément pas touché par le changement de canton.

Le projet de loi prévoit en outre que les citoyens et citoyennes du canton de Fribourg voteront sur le changement de canton de la commune municipale bernoise de Clavaleyres. Cette solution répond aux exigences posées par la Constitution fédérale (art. 53 al. 3 Cst.) et correspond également à la loi Clavaleyres bernoise.

Le corps électoral de la commune de Morat aura donc la possibilité de s'exprimer, dans le cadre de la votation cantonale, sur le transfert de la commune de Clavaleyres. A cet égard, il a en soi formellement le même rôle à jouer que les citoyens et citoyennes de toutes les autres communes fribourgeoises. Si par conséquent devait survenir le cas très invraisemblable où le corps électoral du canton de Fribourg devait accepter à la majorité le changement de canton pour la commune de Clavaleyres alors que les Moratois et Moratoises habiles à voter ne le feraient pas (même si au préalable ils auraient approuvé la convention de fusion), le projet serait réputé accepté sous l'angle formel (art. 2 al. 3 P-LFCla). D'un point de vue politique, le canton examinerait toutefois en l'occurrence si le projet pourrait véritablement se poursuivre tel que prévu et, si oui, moyennant quelles adaptations.

A Berne, c'est la Constitution cantonale qui déclare obligatoire la votation cantonale. A Fribourg aussi, il serait difficilement explicable que le projet ne puisse pas être soumis sans autre à la décision du corps électoral cantonal. Une disposition spéciale créée par conséquent la base formelle nécessaire à la votation cantonale (art. 20 al. 2 P-LFCla).

Selon les règles actuelles relatives à l'exercice des droits politiques, c'est le préfet qui est compétent pour garantir le déroulement en bonne et due forme des scrutins communaux. Comme il s'avère nécessaire d'établir une coordination intercantonale pour le vote sur la fusion (art. 6 al. 3 P-LFCla), les pouvoirs du préfet sont étendus en la matière (al. 2).

D'entente avec les communes, une date possible a été envisagée dans l'intervalle pour la votation sur la fusion.

#### Art. 5 *Collaboration avec le canton de Berne*

La réglementation proposée est conforme au droit en vigueur (art. 114 al. 2 Cst. cant.; art. 132 al. 2 LCo).

#### Art. 6 *Fusion – convention intercommunale*

Le droit fribourgeois en vigueur doit également s'appliquer autant que faire se peut à ce chapitre du P-LFCla. Des réglementations spéciales ne doivent être proposées que lorsqu'elles s'avèrent absolument nécessaires.

Afin de répondre comme il se doit au droit des citoyens – garanti par la Constitution – à bénéficier de services de proximité et de la transparence, le message présente des règles spéciales en partie complexes en rapport avec les principes du droit cantonal existant tout en expliquant les corrélations. Le projet de loi suit autant que possible sous cet angle le texte légal en vigueur.

Pour une meilleure lisibilité, des dispositions cantonales applicables de second ordre ne font cependant pas l'objet des présentes explications à propos de la convention de fusion. Ceci concerne par exemple les prescriptions légales réglant la question de la convocation des électeurs ou des modalités portant sur la définition déterminante du nombre d'habitants pour le calcul du droit à un siège au sein des organes communaux.

Dans l'esprit évoqué ci-dessus, il peut d'abord être relevé que dans une fusion, il faut regrouper et coordonner de nombreuses affaires communales. Le droit en vigueur en matière de fusion précise quelles sont les affaires que les communes doivent régler à l'avance dans leur convention de fusion avant que celle-ci n'intervienne. La procédure électorale dans les communes qui vont fusionner fait partie des points réglés au préalable.

Ainsi, par exemple, ces communes doivent déterminer dans leur convention, parmi celles prévues par la loi, l'option qu'elles choisissent pour la détermination du droit à un siège au conseil communal et, le cas échéant, au conseil général. Ce n'est qu'à cette condition que les organes politiques de la nouvelle commune sont en mesure d'agir immédiatement après la fusion et de remplir leurs tâches sans délai.

Le droit en vigueur régissant la fusion ordonne à cet égard que les communes en question constituent de propres cercles électoraux, à défaut de dispositions contraires prévues dans la convention de fusion. Les cercles électoraux sont maintenus pour la durée du régime de transition. Ce régime débute au moment de la fusion des communes et perdure jusqu'à la date des prochaines élections générales. La convention de fusion peut cependant prolonger le régime de transition jusqu'à la fin de la législature suivant celle où la fusion prend effet (art. 137 LCo).

L'alinéa 1 habilite la commune de Morat à établir une convention de fusion avec Clavaleyres en tant que commune hors canton. Selon les règles usuelles dans le canton de Fribourg, des communes peuvent organiser de façon largement autonome l'état des lieux et les travaux préparatoires, et ce à l'appui de la pratique éprouvée en matière de fusions de communes.

Avec l'entrée en force de la fusion «une fraction de seconde» après l'accueil de Clavaleyres, il sera possible de soumettre au droit fribourgeois le contenu de la convention. Le fait que le canton de Berne souhaite pouvoir consulter préalablement le projet de convention de fusion constitue une exception (al. 2). Les autorités bernoises souhaitent avoir la possibilité, avant la votation communale, d'attirer l'attention de la commune municipale de Clavaleyres sur l'existence éventuelle de différences fondamentales par rapport au droit et à la pratique du canton de Berne en matière de fusions de communes.

Dans le cadre de la procédure de consultation, il a encore été proposé de désigner quelle est l'autorité bernoise compétente pour la consultation. Pour des motifs liés à la souveraineté cantonale, il ne serait cependant pas indiqué qu'une loi fribourgeoise s'exprime sur les particularités des attributions des autorités bernoises.

La fixation d'une date commune pour les votations communales prévue sous alinéa 3 est conforme à la réglementation de la loi Clavaleyres bernoise et aux exigences légales posées pour des fusions intracantonales (art. 134d al. 5 LCo). Les communes qui fusionnent sont donc en principe libres de fixer les votations à la date d'un scrutin fédéral ou de rechercher une date séparée.

Conformément à la planification actuelle, le 1<sup>er</sup> janvier 2021 est la date prévue pour l'entrée en vigueur de l'accueil et de la fusion. Au 1<sup>er</sup> trimestre 2021, les organes communaux seront nouvellement élus de toute façon sur tout le territoire du canton de Fribourg (élections ordinaires du renouvellement intégral selon la terminologie fribourgeoise). La date du 1<sup>er</sup> janvier 2021 s'offre donc pour la réalisation de la fusion des deux communes. Etant donné que, comme il en a déjà été fait mention, cette date dépend de plusieurs procédures et décisions et pourrait être prorogée en présence d'une situation défavorable, la future LFCl doit également pouvoir s'appliquer en cas de report éventuel de la fusion.

Au vu du nombre, de la complexité et de la phase de préparation des diverses étapes de la procédure au niveau cantonal et fédéral, les votations communales portant sur la fusion devraient avoir lieu au plus tard à fin septembre 2018.

### *Art. 7 Représentation au conseil général*

Ont droit de voter et d'élire en matière communale s'ils sont majeurs les Suisses et Suissesses domiciliés sur le territoire

de l'ancienne commune municipale de Clavaleyres (cercle électoral de Clavaleyres; art. 48 al. 1 let. a Cst. cant.; art. 2a al. 1 let. a de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques, LEDP; RSF 115.1).

Contrairement à ce qui se passe dans le canton de Berne, se pose encore la question de savoir si les étrangers et étrangères séjournant légalement dans le cercle électoral de Clavaleyres sont habiles ou non à voter et à élire. A cet égard, l'exigence selon laquelle ces personnes doivent, au moment de l'exercice des droits politiques, «être domiciliées dans le canton depuis au moins cinq ans» (permis C; art. 2a al. 1 let. b LEDP) est déterminante. Mais en l'occurrence, il serait évident aujourd'hui déjà que Clavaleyres aura changé de canton quelques semaines seulement avant la date des premières élections pour la désignation des organes communaux.

Avec la future LFCl, il serait en soi possible que cette exigence légale d'une durée minimale de séjour de cinq ans dans le canton soit levée pour les étrangers et étrangères de Clavaleyres. Mais cette exigence existe également au niveau de la Constitution cantonale (art. 48 al. 1 let. b Cst. cant.). Dans l'état actuel des connaissances, ceci nous amène à penser que les étrangers et étrangères mentionnés n'obtiendront le droit de voter et d'élire dans les affaires de la nouvelle commune que cinq ans après l'entrée en vigueur de la fusion. Jusqu'à ce moment-là, ils ne pourraient donc pas exercer leurs droits politiques à l'échelon communal. Dans le cadre des négociations relatives au concordat sur la modification territoriale (art. 19 et 20 P-LFCl), il sera cependant possible d'examiner plus précisément si cette hypothèse est pertinente ou s'il existe une marge de manœuvre pour une solution meilleure.

La réglementation proposée sous alinéa 1 pour la délégation d'une propre représentation élue correspond aux principes du droit en vigueur. Contrairement aux fusions intracantonales, il n'est cependant pas possible d'élire la représentation de Clavaleyres au sein de l'organe législatif avant la fusion, parce que jusqu'à la veille de la fusion, la commune municipale de Clavaleyres est exclusivement régie par le droit électoral bernois et ses spécificités (art. 3 al. 2 P-LFCl). Le droit électoral fribourgeois n'est applicable qu'à partir de la date de la fusion.

Le terme «représentation» utilisé ici peut au demeurant désigner une ou plusieurs personnes de sexe féminin ou masculin en tant que membre(s) élu(s) pour la localité de Clavaleyres au sein de l'organe en question de la nouvelle commune.

Selon l'appréciation qu'en fait actuellement le conseil communal de Clavaleyres, il devrait être possible de trouver une ou deux personne(s) intéressée(s) à exercer un mandat politique dans le nouvel organe législatif communal. Conformément au droit en vigueur et vu le nombre de ses habitants, le cercle électoral de Clavaleyres n'a droit en fait qu'à un siège au conseil général. La commune de Morat examine cependant

avec Clavaleyres si deux sièges ne pourraient pas être réservés de plein gré dans la convention de fusion. Avec une délégation de deux membres, une chance serait offerte – comme le montre l'expérience – de mieux soutenir la participation politique de Clavaleyres et de permettre un échange d'idées au sein de cette délégation. Même en cas d'empêchement d'une des deux personnes, l'information en temps voulu de la population serait toujours garantie dans la localité de Clavaleyres au sujet des séances du conseil général.

Actuellement, d'autres communes fribourgeoises étudient la possibilité d'une fusion avec Morat. Mais on ne saurait déjà dire de manière définitive s'il en résultera une fusion élargie (ou supplémentaire) et, le cas échéant, à quelle date elle entrerait en vigueur. Selon les circonstances, une fusion élargie pourrait avoir de surcroît pour effet que deux communes doivent désigner ensemble une représentation au sein du conseil général. Mais les communes de Clavaleyres et de Morat ont déjà décidé définitivement que, pour la durée du régime transitoire fixé dans la convention intercommunale de fusion, la localité de Clavaleyres désignera sa propre représentation au conseil général de la nouvelle commune.

Comme dans le cas d'une fusion élargie, tant Clavaleyres que l'autre commune constitueraient chacune un propre cercle électoral, la représentation de cette autre commune devrait être désignée avant la fusion (art. 11 al. 2 P-LFCla).

Avec le projet de loi, le passage de la législature en cours à la nouvelle sera fixée pour les organes communaux de Morat au passage de l'an 2021 à 2022 (art. 14 al. 2 et 3 P-LFCla). Dans la mesure où la fusion entre en vigueur comme prévu au 1<sup>er</sup> janvier 2021, le conseil général ne comptera plus – en raison de la représentation qui viendra du cercle électoral de Clavaleyres pour les douze mois restants de la législature – seulement 50, mais 51, voire 52 sièges (al. 2).

L'alinéa 3 est lié à la question du moment de la constitution définitive du conseil général (art. 12 al. 1 P-LFCla).

### **Art. 8 Représentation au conseil communal – principe**

Concernant l'exercice du droit de vote, renvoi est fait aux explications initiales de l'article 7 P-LFCla.

Le fait que dans la localité de Clavaleyres, aucun des citoyens actifs, peu nombreux, ne souhaite le moment venu assumer un mandat – prenant beaucoup de temps – de conseiller ou de conseillère communal(e) de la nouvelle commune est un scénario réaliste, à prendre au sérieux. Du côté bernois, les autorités présumant que tel sera le cas et des craintes ont même été exprimées de voir éventuellement, suivant les circonstances, quelqu'un contraint d'assumer cette fonction contre son gré.

La possibilité d'abroger exceptionnellement, le cas échéant, le droit existant à un siège au sein du conseil communal si Clavaleyres créait son propre cercle électoral a donc été examinée par précaution. Mais les élucidations ont montré que le droit des citoyens et citoyennes de la commune d'élire les membres du conseil communal est inscrit dans la Constitution cantonale (art. 49 Cst. cant.). Une autre disposition de la Constitution cantonale définit par ailleurs les personnes qui ont le droit de voter et d'élire en matière communale (art. 48 Cst. cant.).

En principe, l'exécution d'un tour de scrutin constitue donc la condition obligatoire, afin que la question de la délégation d'une représentation puisse être tirée au clair (al. 1). S'il apparaît que dans le cercle électoral de Clavaleyres, la recherche d'une personne intéressée à la fonction de conseiller ou de conseillère communal(e) et l'élection furent effectivement vaines, la future LFCl offre une solution spéciale appropriée ouvrant une autre sorte de représentation des intérêts (art. 9 al. 4 P-LFCla).

L'alinéa 2 est lié à la question de la date de la constitution définitive du conseil communal (art. 12 al. 1 P-LFCla).

Au cours de la procédure de consultation, les communes appelées à fusionner ont proposé une fois encore d'exclure d'emblée qu'une personne habile à voter dans la localité de Clavaleyres siège au sein de conseil communal – constitué pour la première fois – de la nouvelle commune. Ceci nécessiterait d'un point de vue « technique » une réglementation spéciale par rapport aux dispositions de droit constitutionnel régissant le droit électoral.

Le droit d'être élu en qualité de personne éligible au plan communal et en tant que représentant ou représentante de la propre localité dans un exécutif communal est cependant l'un des principaux piliers du régime démocratique fondamental de la Suisse. De ce droit sont uniquement exclues de manière générale à l'échelon national les personnes auxquelles il faut dénier un minimum de capacité de jugement et d'action (capacité civile) selon constat officiel. Si l'on refusait dès lors avec la LFCl le droit d'être élu à tout un groupe de la population pour d'autres raisons que les motifs évoqués de la capacité de jugement et d'action, ceci créerait un précédent qui contreviendrait aux valeurs élémentaires d'une communauté étatique participative. Le reproche de la mesure d'interdiction au plan politique pourrait également être formulé par les citoyens en question.

Sur la base de ces éclaircissements, les communes ont déclaré après la procédure de consultation que leur proposition ne serait pas maintenue.

Pour le cas éventuel où, dans la localité de Clavaleyres, aucune personne éligible ne se mettrait, par manque d'intérêt, à disposition pour s'engager au sein du conseil commu-

nal, le P-LFCla met au point, avec la commission de fusion, une solution de remplacement innovante.

### **Art. 9 *Propre représentation***

Comme tel est déjà le cas pour le conseil général, une propre délégation, élue, sera détachée en principe au conseil communal (al. 1). Ceci est conforme au droit en vigueur. En l'occurrence aussi, la représentation ne peut cependant être désignée qu'après l'entrée en vigueur de la fusion.

Si en dépit d'un tour de scrutin, une propre représentation ne peut être détachée au conseil communal de la nouvelle commune, il n'y aura pas lieu de pourvoir malgré tout, au moyen d'une deuxième procédure électorale selon l'article 135a LCo, le siège réservé au cercle électoral de Clavaleyres (al. 2). Il s'agit là en fait d'une solution spéciale dérogeant au droit en vigueur. Elle est pourtant conforme à l'idée qu'une contrainte formelle d'assumer des fonctions politiques au sein d'organes communaux ne se fonde pas sur une base légale suffisante. Par conséquent, pour la période de transition, officierait au sein du conseil communal un membre de moins que ce que prévoit la convention intercommunale de fusion.

A titre de remplacement du siège non pourvu au conseil communal, le P-LFCla propose l'institution obligatoire d'une commission de fusion du conseil communal, dans laquelle les intérêts de Clavaleyres et de sa population peuvent être présentés (al. 4).

L'alinéa 3 traite du cas où, selon le droit en vigueur, il est possible qu'un membre du conseil communal de Clavaleyres passe au conseil communal de la nouvelle commune, la législation en cours pour Morat étant déterminante (art. 14 al. 2 P-LFCla). Il n'y aurait pas besoin de lancer alors une procédure électorale. Ceci parce que l'élection antérieure selon le droit bernois, par laquelle un mandat politique a été confié à une personne, remplirait également la condition susmentionnée d'un tour de scrutin au sens du droit constitutionnel. Ainsi le ou la titulaire de la fonction assumerait un mandat électoral d'abord au sein du conseil communal de Clavaleyres, puis dans l'exécutif de la nouvelle commune à partir de l'entrée en vigueur de la fusion.

Si malgré cela, personne ne s'intéressait à la possibilité du transfert, le droit en vigueur s'appliquerait tout de même pour l'exécution d'un tour de scrutin.

### **Art. 10 *Représentation commune***

La convention de fusion peut en cas de participation d'une autre commune (ou de plusieurs) prévoir une représentation commune élue au conseil communal (al. 1). L'article 136a al. 2 LCo est applicable par analogie.

Quant à l'alinéa 2, les commentaires portant sur l'article 9 al. 3 P-LFCla sont applicables par analogie. Le manque de candidatures ou de personnes élues prêtes à assumer la fonction ne conduit cependant pas, en cas de cercle électoral commun, à l'institution d'une commission de fusion, ceci contrairement à la réglementation prévoyant un propre cercle électoral au sens de l'article 9 P-LFCla.

### **Art. 11 *Mise en œuvre des règles sur les représentations – principe***

Les procédures à introduire après l'entrée en vigueur de la fusion concernent, conformément à l'alinéa 1, la localité de Clavaleyres qui doit déléguer, en tant que propre cercle électoral, une représentation au sein du conseil général ou du conseil communal. En outre, les procédures ne concernent pas seulement la localité de Clavaleyres, mais également l'autre commune fusionnée, dans la mesure où la localité de Clavaleyres et cette autre commune sont organisées en un cercle électoral commun et où une représentation est détachée au sein du conseil communal.

Très vraisemblablement, la commune de Morat créera un propre cercle électoral. En ce qui concerne l'éventuelle autre commune se joignant à la fusion, la convention intercommunale de fusion peut, comme déjà mentionné, stipuler que cette commune fribourgeoise constitue également un propre cercle électoral. Dans ces propres cercles électoraux sans inclusion de la localité de Clavaleyres, les procédures mentionnées sous alinéa 2 doivent être introduites et exécutées sans retard. En cas de fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2021, elles doivent donc pouvoir être entamées en automne 2020. Ceci correspond à la procédure appliquée dans les fusions intracantonales.

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

En date du 1<sup>er</sup> janvier 2021, on ne saura pas encore qui représente le cercle électoral de Clavaleyres dans les organes de la nouvelle commune. La réglementation prévue à l'alinéa 1 s'inspire de la solution en vigueur pour le conseil communal lorsque tous les sièges ne sont pas pourvus après les élections générales (art. 58a LCo).

Le préfet est compétent au terme de cette phase initiale pour établir qui représentera le cercle électoral de Clavaleyres dans les organes communaux (ou, le cas échéant, que personne ne siègera au sein de l'exécutif de la nouvelle commune).

Si durant cette phase initiale, entre le moment de la fusion et les décisions du préfet, la future LFCl ne devait pas trouver de solution à un problème, on s'efforcera de tirer une réponse de l'application par analogie du droit en vigueur (al. 2).

Le maintien en principe illimité des décisions prises pendant la phase initiale ne doit pas seulement, selon l'alinéa 3, s'ap-

pliquer au conseil communal (par analogie à l'article 58a al. 3 LCo), mais aussi au conseil général. Le conseil communal a cependant la possibilité de demander au conseil général de revenir sur des décisions déjà rendues (art. 20 et 51<sup>bis</sup> LCo), notamment si une situation inattendue devait apparaître en raison de l'entrée en fonction de la représentation du cercle électoral de Clavaleyres. D'autre part, le préfet veille à ce que la nouvelle commune soit bien administrée. Il la conseille et la soutient (art. 146 al. 2 LCo), en particulier pendant cette phase initiale.

### *Art. 13 Commission de fusion du conseil communal*

La commission de fusion selon l'alinéa 1 est subordonnée en tant que commission administrative au conseil communal. Elle a voix consultative dans la mesure où le conseil communal ne lui délègue pas des pouvoirs de décision.

Il n'est pas d'emblée irréaliste d'admettre qu'un membre de l'ancien conseil communal de Clavaleyres ne siègera ni à l'exécutif de la nouvelle commune, ni au sein de la commission de fusion. Une perte de savoir pourrait en résulter. C'est pourquoi le P-LFCl propose qu'il soit possible d'inviter également le personnel administratif externe à participer, sur la base de sa bonne connaissance des conditions locales de Clavaleyres (al. 2).

Conformément au droit en vigueur, le préfet a pouvoir d'assister aux séances des organes communaux, avec voix consultative (art. 146 al. 5 LCo). Ce pouvoir sera conféré de surcroît à la préfecture de Berne-Mittelland, de sorte qu'elle puisse apporter à la commission de fusion ses connaissances et expériences concernant la commune municipale de Clavaleyres (al. 3).

### *Art. 14 Durée de fonction*

Selon l'alinéa 1, les représentations du cercle électoral de Clavaleyres élues selon le droit fribourgeois exercent leur mandat au conseil général et au conseil communal pendant le régime de transition qui expire à la fin de la nouvelle législature. Le mandat débute avec l'assermentation et l'entrée en fonction (art. 7 al. 3 et art. 8 al. 2 P-LFCl), donc selon toute vraisemblance au printemps 2021, et prend fin au printemps 2026.

Le mandat de personnes éventuellement entrées au conseil communal (art. 9 al. 3 et art. 10 al. 2 P-LFCl) s'achève toutefois au 31 décembre 2021 déjà, car sans quoi le mandat politique confié en décembre 2015 selon le droit bernois pourrait être exercé sans interruption pendant plus de dix ans, jusqu'au printemps 2026.

La même durée (de l'entrée en fonction jusqu'au printemps 2026) vaut pour les membres d'une éventuelle commission

de fusion, car il faut bien tenir compte du siège demeurant vacant au conseil communal.

Mais la convention intercommunale de fusion pourrait prévoir d'emblée que le régime de transition pour les représentations au conseil général, au conseil communal ou dans d'autres organes ne prend fin qu'en 2031. En outre, il aurait pour le conseil général la possibilité d'instituer en tout temps un cercle électoral communal permanent pour Clavaleyres.

Le conseil communal peut maintenir de plein gré la commission de fusion au-delà de 2026, même s'il ne devait plus alors subsister un propre cercle électoral pour Clavaleyres.

L'alinéa 2 se rapporte au cercle électoral de Morat, dont la situation de départ se présente comme suit: selon les dispositions cantonales en vigueur, la fusion avec la commune municipale de Clavaleyres au 1<sup>er</sup> janvier 2021 aurait en fait automatiquement pour effet que la législature en cours de la commune de Morat se termine au 31 décembre 2020. Les mandats politiques des 50 membres du conseil général et des 7 membres du conseil communal actuellement en fonction prendraient fin à cette date. Auparavant – soit en automne 2020 – les successeurs devraient donc être élus.

Mais comme cela a déjà été dit, d'autres communes fribourgeoises étudient présentement la possibilité d'une fusion avec Morat. Une fusion avec une commune tierce au 1<sup>er</sup> janvier 2022 entraînerait à nouveau, si le nombre de sièges restait le même dans les organes communaux, des élections qui devraient avoir lieu en automne 2021.

Cependant, deux tours de scrutin en l'espace d'un an (automne 2020 et automne 2021), les frais accrus que les partis locaux devraient alors assumer, et des non-réélections après une année de mandat seulement pourraient représenter de gros inconvénients. Ces défauts peuvent être évités en fixant obligatoirement dans la future LFCl la fin de la législature en cours au 31 décembre 2021. Mais en réalité, les mandats en cours des 57 membres en fonction dans le législatif et l'exécutif se prolongent alors aussi, avec effet obligatoire, de douze mois, jusqu'à la fin 2021.

Sur cette toile de fond, il s'était avéré nécessaire d'esquisser à l'attention de la politique locale les principes de cette approche de solution inhabituelle, et ce même avant le début de la procédure de consultation publique. Les réactions reçues des rangs de l'exécutif et du législatif en avril et mai 2017 donnaient à penser que la voie proposée pourrait être bien accueillie, raison pour laquelle elle a été intégrée dans l'avant-projet de loi et maintenue dans le P-LFCl.

Il y a cependant lieu de préciser ici déjà que l'on ne saura probablement avec certitude qu'à la fin 2019 si une décision populaire interviendra ou non à propos de la fusion d'une commune tierce. Comme la LFCl doit être adoptée avant cette date, cette prolongation définitive de la législature et

des durées des mandats en cours s'applique même si la fusion avec la commune tierce devait finalement échouer lors de la votation ou au préalable déjà. Il n'y aurait notamment plus suffisamment de temps à disposition pour modifier la LFClA encore à temps, avant le changement de canton et la fusion de Clavaleyres au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

En outre, l'article 14, al. 2 P-LFClA est également applicable impérativement dans le cas où la fusion avec la commune municipale de Clavaleyres ne pourrait pas, contre toute attente, entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021 déjà, mais seulement à une date ultérieure. Dans cette variante aussi, la législature et les mandats politiques dans le cercle de Morat ne prennent fin qu'au 31 décembre 2021.

Au terme de la législature en cours au 31 décembre 2021 débute, le lendemain, la nouvelle législature (al. 3). Comme il en a déjà été fait mention, les élections ont lieu en automne 2021 dans le cercle électoral de Morat.

Le projet de loi propose dans ses articles 16 à 18 d'autres règles complémentaires pour la possibilité d'une fusion supplémentaire au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

#### **Art. 15 Aide financière à la fusion**

En principe, les aides financières sont exclusivement allouées à des fusions à l'intérieur du canton. Dans le cadre de l'article 1 al. 3 de la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC; RSF 141.1.1), Clavaleyres n'est pas formellement soumise, en tant que commune hors canton, à la LEFC même si, pour les raisons de technique procédurale pure mentionnées, elle sera considérée en l'espace d'une «fraction de seconde» comme une commune fribourgeoise autonome.

Le P-LFClA laisse cependant au Conseil d'Etat le pouvoir de décider, après avoir soupesé toutes les circonstances, s'il entend donner ou non un signal particulier sous forme d'une aide financière facultative (al. 1). Le montant maximum possible équivaut au montant de base de la commune de Clavaleyres, qui résulte de la multiplication du chiffre de la population légale de cette commune (environ 50 personnes) par le montant de 200 francs.

Si toutefois, à la même date, au moins une autre commune ou (en cas de retards liés au changement de canton) une commune tierce fusionne, Clavaleyres doit selon l'alinéa 2 être réputée commune fribourgeoise; elle serait par conséquent prise en compte d'office pour le versement d'une aide financière. La totalité de cette aide, composée de la somme des montants de base de Clavaleyres et de l'autre commune, serait donc multipliée par le facteur 1,1 (il ne serait pas possible de prendre en compte le montant de base de la commune de Morat, car il avait déjà fait l'objet d'une aide financière dans le cadre d'une fusion antérieure à l'intérieur du canton). S'il

y avait deux autres communes, le facteur 1,2 serait appliqué, et pour 3 communes le facteur 1,3, etc. Le Grand Conseil est compétent selon le droit en vigueur pour décider d'une aide financière.

Dans la loi Clavaleyres bernoise, une aide financière du canton de Berne est exclue.

#### **Art. 16 Règles complémentaires pour une fusion supplémentaire au 1<sup>er</sup> janvier 2022, élections**

A notre connaissance, il n'est jamais arrivé depuis le début des fusions de communes, dès la fin des années soixante, qu'une commune fusionne deux fois en l'espace de douze mois. Le droit en vigueur ne connaît pas de dispositions spécifiques régissant ce cas.

Par conséquent, la LFClA a pour première tâche de régler à titre préventif la procédure électorale et la composition des organes d'une future commune qui serait issue de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2022 des localités de Clavaleyres et Morat (= nouvelle commune) et de celle de la (ou de plusieurs) commune(s) tierce(s). S'il n'y a toutefois pas de fusion supplémentaire au 1<sup>er</sup> janvier 2022, les articles 16 à 18 du P-LFClA ne sont pas applicables.

Le report des élections générales de renouvellement dans la commune tierce se joignant à la fusion à l'automne 2021 est conforme au droit en vigueur. Sa législature s'étend donc jusqu'au 31 décembre 2021 et ses membres des autorités en fonction restent en poste jusqu'à cette date, comme ceci est également stipulé pour le cercle électoral de Morat (art. 14 al. 2 P-LFClA).

#### **Art. 17 Principes de la répartition des sièges**

La différence entre les articles 17 et 18 consiste en ce que les dispositions de l'article 17 doivent produire des effets sur le plan légal supérieur, alors que l'article 18 est destiné à faciliter le choix d'une réglementation appropriée dans la convention de fusion avec la commune tierce.

L'alinéa 1 concerne le cercle électoral de Clavaleyres. Les nombres de sièges garantis dans la convention intercommunale de fusion restent inchangés comme déjà précisé, jusqu'en 2026. La convention de fusion avec une commune tierce n'y change rien.

S'agissant d'un maintien facultatif de ces droits aux sièges au-delà de 2026, l'article 14 al. 1 P-LFClA est applicable.

L'alinéa 2 porte sur le cercle électoral de Morat ainsi que sur le cercle électoral de la commune tierce: comme le principe constamment appliqué dans le droit en vigueur le prévoit, le rapport entre les chiffres des populations communales doit régler le rapport existant entre les droits aux sièges des deux

communes, et ce tant au législatif qu'à l'exécutif (art. 136 al. 2 et 3 et art. 135 al. 1 LCo). Par conséquent et par exemple, si une commune de 7 200 habitants fusionne avec une autre de 800 habitants, la convention de fusion accordera 90% des sièges du conseil général au cercle électoral comptant la plus forte population, et 10% à l'autre cercle électoral. Les valeurs seuils de 90% et 10% s'appliquent également au conseil communal.

Le droit à un siège au minimum par organe communal trouve également sa source dans le droit en vigueur. Ainsi, il revient en tout cas un siège à la plus petite commune dans un conseil communal de sept membres, même si, au plan purement arithmétique, elle ne devait pas atteindre le seuil de 10%.

### Art. 18 Répartition des sièges dans les conventions de fusion

L'alinéa 1 peut être illustré à l'appui de l'exemple suivant: il est possible que la convention intercommunale de fusion à adopter dans les urnes prévoie pour la nouvelle commune 52 conseillers généraux et 8 conseillers communaux en tout (50 pour Morat + 2 pour Clavaleyres, respectivement 7 pour Morat + 1 pour Clavaleyres). Ces deux chiffres totaux (52 et 8) s'appliqueraient dès l'entrée en vigueur selon l'article 2 al. 4, donc probablement dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Or la convention de fusion passée avec la commune tierce pourrait également stipuler que la commune issue de la fusion complémentaire ne compte plus au total que 50 conseillers généraux et 7 conseillers communaux. Ces nombres totaux divergents seraient déterminants à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 et prévaudraient à partir de cette date sur les nombres de sièges prévus dans la convention intercommunale de fusion (jusqu'en 2026).

Mais si la fusion avec la commune tierce ne devait pas aboutir, les totaux des nombres de sièges resteraient conformes à la convention intercommunale de fusion. Dans l'exemple mentionné, ceci équivaldrait à 52 sièges au conseil général et 8 au conseil communal (jusqu'en 2026).

Chacun des deux nombres totaux de sièges dans la convention de fusion avec la commune tierce peut donc diverger vers le haut ou vers le bas, ou pas du tout. Dans tous les scénarios possibles, les nombres de sièges revenant au cercle électoral de Clavaleyres jusqu'en 2026 resterait inchangé, comme déjà mentionné.

L'alinéa 2 porte un éclairage sur les nombres de sièges du cercle de Morat dans les conventions de fusion.

Voici aussi un exemple: il pourrait ressortir de la convention intercommunale de fusion que le cercle électoral de Morat aura droit à 50 conseillers généraux et 7 conseillers communaux dans la nouvelle commune. La convention de fusion avec la commune tierce pourrait y déroger et prévoir par exemple que le cercle électoral de Morat aura encore à

disposition, dans la commune issue de la fusion complémentaire, 38 conseillers généraux et 5 conseillers communaux (en admettant pour le calcul qu'il s'agit de plusieurs communes tierces). Ces nombres totaux de sièges divergents (38 et 5) seraient déterminants à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour le cercle électoral de Morat et prévaudraient à partir de cette date sur les nombres de sièges prévus dans la convention intercommunale de fusion (50 et 7), et ce jusqu'en 2026.

Dans le scénario évoqué, la répartition des sièges dans les organes communaux dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022 se présenterait comme suit jusqu'au printemps 2026:

conseil général: Morat 38  
+ Clavaleyres 2  
+ communes tierces 10 = 50

conseil communal: Morat 5  
+ Clavaleyres 1\*  
+ communes tierces 2 = 8\*

Cependant, si la fusion avec les communes tierces ne devait pas aboutir au 1<sup>er</sup> janvier 2022, la répartition des sièges pour le cercle électoral de Morat resterait conforme à ce que prévoit la convention intercommunale de fusion jusqu'en 2026, soit:

conseil général: Morat 50  
+ Clavaleyres 2 = 52

conseil communal: Morat 7  
+ Clavaleyres 1\* = 8\*

\* Dans la mesure où le siège du cercle électoral de Clavaleyres au sein du conseil communal ne peut être attribué, la commission de fusion doit être instituée et jusqu'à 2026, le conseil communal ne comptera que 7 membres.

### Art. 19 Accueil – éléments constitutifs de la décision

Ce chapitre définit les conditions-cadres de l'accueil de Clavaleyres dans le canton de Fribourg. Elles se fondent notamment sur la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales (LConv; RSF 121.3).

Par contre, la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des Parlements, CoParl; RSF 121.4) n'est pas directement applicable: le canton de Fribourg est certes partie à la convention, mais pas le canton de Berne.

Dans ses principaux effets territoriaux et institutionnels, le présent projet n'est pas non plus soumis à l'Accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantionale assortie

d'une compensation des charges (Accord-cadre, ACI; RSF 121.5), car le projet ne touche aucun domaine de tâches mentionné sous article 48a al. 1 Cst.

Les deux gouvernements cantonaux sont tombés d'accord pour régler le transfert de la commune municipale de Clavaleyres en deux conventions intercantionales différentes: soit en un concordat, ainsi que – pour régler les modalités d'ordre secondaire – en une convention intercantonale. Le canton de Berne suit la même procédure dans la loi du 26 janvier 2016 sur l'organisation de votations relatives à l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois, qui règle le passage éventuel de communes du Jura bernois au canton du Jura.

Mais comme la commune de Clavaleyres n'existe pas en tant que commune municipale autonome du canton de Fribourg, mais sera une localité de la nouvelle commune, les principes de la fusion (selon convention intercommunale de fusion) devront également être pris en considération dans le concordat (al. 1 et 2).

Les conventions intercantionales sont régies par l'article 48 Cst. Les cantons peuvent conclure de telles conventions pour tous les domaines, qu'il s'agisse de propres compétences ou de compétences déléguées par la Confédération. Ces conventions peuvent aussi avoir pour objet une modification des frontières.

Une convention intercantonale ne doit être contraire ni au droit et aux intérêts de la Confédération (art. 48 al. 3 Cst.), ni aux droits constitutionnels des citoyens et citoyennes, ni aux intérêts et au droit cantonal des autres cantons. Elle ne peut contrevenir ni au principe démocratique (art. 51 Cst.), ni à la répartition des compétences entre Confédération et cantons (art. 3 Cst.).

En règle générale, les conventions intercantionales sont conclues entre deux cantons ou plus. Une commune peut être partie à la convention, dans la mesure où le droit cantonal le prévoit. Tel n'est cependant pas le cas pour le canton de Fribourg. Les deux communes qui vont fusionner ne prennent donc pas part, en principe, aux négociations dans l'optique de la signature des conventions intercantionales. Mais la commune de Morat a le droit d'être entendue (al. 3).

Ce qui est déterminant, c'est que les deux conventions intercantionales doivent recenser toutes les incidences d'une modification du territoire cantonal fribourgeois et bernois et mener à une solution.

Les aspects suivants feront l'objet des négociations (cette énumération n'est pas exhaustive):

- > Territoire et citoyens: droit de cité et naturalisation;
- > Droit: droit en vigueur et droit transitoire, conventions, concessions, autorisations, procédures pendantes (droit administratif, civil et pénal), notariat, exécution de décisions;

- > Régime financier: transfert de l'éventuel patrimoine administratif entre les cantons, contributions étatiques et bourses, aide sociale, péréquation financière et taxes, redevances, impôts cantonaux.

### *Art. 20 Concordat*

Le concordat sur la modification territoriale réglera les principes de base applicables au transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres et les rapports de droit entre les habitant-e-s de dite commune et le canton de Fribourg. La négociation, la signature et la déclaration d'adhésion au concordat selon l'alinéa 1 se font en application des dispositions en vigueur (art. 100 al. 1 et 114 al. 2 Cst. cant.; art. 6 al. 1 et art. 13 al. 3 LConv).

Dans le cadre de la procédure de consultation, il a été proposé de surcroît de désigner l'autorité compétente du côté bernois. En raison de la souveraineté cantonale, il ne serait cependant guère indiqué qu'une loi fribourgeoise s'exprime sur les règles détaillées de compétence du Conseil-exécutif et de son administration.

### *Etat de la situation dans le canton de Fribourg*

Le canton comprend le territoire qui lui est garanti par la Confédération (art. 2 al. 1 Cst. cant.). Le corps électoral cantonal a adopté la Constitution cantonale le 16 mai 2004 et a ainsi défini simultanément le territoire cantonal et ses limites. La garantie de la Constitution cantonale et du territoire du canton est intervenue ensuite en date du 8 juin 2005 par le Conseil des Etats et le 13 juin 2005 par le Conseil national.

Le territoire cantonal défini dans ses limites actuelles par les votant-e-s et garanti par la Confédération doit maintenant faire l'objet d'une extension formelle par la loi d'adhésion. Il apparaît donc logique et pertinent que le corps électoral cantonal devrait être également compétent pour décider de l'extension (al. 2).

L'acte par lequel le Grand Conseil approuve l'adhésion à une convention intercantonale est soumis à l'exercice des droits politiques conformément aux règles ordinaires en la matière (art. 13 al. 4 LConv). Cependant, le canton de Fribourg ne soumet les actes adoptés sous forme de loi qu'au referendum facultatif. En cas d'application stricte de cette prescription, cela voudrait dire qu'au moins 6000 citoyens actifs et citoyennes actives devraient exiger un vote populaire portant sur la loi d'adhésion pour que tout le corps électoral puisse vraiment s'exprimer au sujet de ce transfert – extraordinaire pour le canton – d'une commune (art. 46 al. 1 let. a Cst. cant.). Selon le droit en vigueur, il n'y aurait donc pas de garantie que le vote populaire ait effectivement lieu.

Du fait du changement de canton projeté, le texte de la Constitution cantonale ne subit pas de modification (art. 2

al. 1). Une révision partielle du texte de la Constitution cantonale du 16 mai 2004 n'est donc pas prévue, un point de vue que défend également l'Office fédéral de la justice (renseignements juridiques du 15 février 2017). Sous cet angle aussi, il n'y aurait pas de votation populaire obligatoire au sens de l'article 45 let. a Cst. cant.

### Votation populaire obligatoire

Le vote obligatoire des citoyens actifs et citoyennes actives du canton a cependant été motivé comme suit dans les avant-projets de la LFClA:

Pour le cas semblable de la fusion (finalement non réalisée) des communes de Risch (ZG) et Meierskappel (LU), le Département de la justice, des communes et de la culture du canton de Lucerne est arrivé à la conclusion que, d'une part, l'article 53 al. 3 Cst. exige que le corps électoral du canton puisse se prononcer sur une modification du territoire. D'autre part, le transfert d'une commune dans un autre canton – sous réserve d'une disposition expressément dérogatoire inscrite dans le droit constitutionnel cantonal – aurait également une portée constitutive pour les cantons concernés (renseignements juridiques du 7 octobre 2002).

Dans ses renseignements juridiques donnés le 29 octobre 2002 à propos du projet mentionné ci-dessus, l'Office fédéral de la justice défendait aussi le point de vue selon lequel la fusion nécessitait l'approbation des citoyens actifs et citoyennes actives des deux cantons.

En outre, dans la doctrine, divers auteurs se sont exprimés en faveur d'un scrutin populaire au niveau cantonal lorsqu'une commune change de canton.

Le droit du canton de Berne soumet formellement les modifications de territoire à un vote populaire obligatoire. Les autorités bernoises ont signalé à plusieurs reprises que le corps électoral bernois tout comme les citoyens actifs et citoyennes actives de la commune municipale de Clavaleyres ne pourraient guère comprendre pourquoi ils seraient appelés aux urnes pour décider de la modification territoriale, alors que les votants fribourgeois ne le seraient pas. L'exécutif bernois a donc exprimé au canton de Fribourg le vœu de trouver une voie permettant également une décision du peuple dans le canton accueillant la commune objet du transfert.

Pour tous ces motifs, il a été proposé dans les avant-projets de la LFClA que le Grand Conseil prenne, dans l'esprit d'une réglementation spéciale objectivement, juridiquement et politiquement bien fondée, la décision de soumettre le changement de canton à une votation populaire obligatoire. Les citoyens actifs et citoyennes actives décideront ainsi concrètement s'ils veulent approuver la loi relative à l'adhésion du canton de Fribourg au concordat sur la modification territoriale. En l'occurrence, le texte du concordat précité sera

ajouté au véritable objet de la votation, à savoir la loi d'adhésion (art. 13 al. 5 LConv).

La renonciation à un vote populaire obligatoire aurait des effets importants sur le mode de procéder prévu dans le canton de Berne et sur l'ensemble du calendrier du projet. Afin de garantir la sécurité de la planification, proposition est donc faite de répondre avec effet obligatoire, déjà dans le cadre de la future LFClA, à la question de la votation populaire dans le canton de Fribourg et de ne pas la laisser en suspens jusqu'à ce que le Grand Conseil adopte la loi d'adhésion.

Le corps électoral de la commune de Morat pourra participer à cette votation populaire au même titre que celui des autres communes fribourgeoises. Pour le reste, renvoi peut être fait aux commentaires de l'article 4 P-LFClA.

### Le thème de la votation populaire obligatoire dans la procédure de consultation

La proposition de votation obligatoire de la population fribourgeoise a été spécialement bien accueillie par les communes. Sur les 31 réponses, il n'y en a qu'une opposée à cette proposition. Les divers arguments avancés pour cela ne résistent toutefois pas à un examen:

Selon la définition scientifique en droit du mot «Etat» – utilisé ici en tant que synonyme du terme «canton» – trois fondements sont élémentaires pour l'existence d'un canton: un peuple (1) qui, sur un territoire étatique déterminé (2), se dote d'un pouvoir étatique (3) sous la forme d'une constitution.

Appliqué au présent projet, ceci veut dire que la composition du peuple fribourgeois se modifie parce que la population de la commune de Clavaleyres appartient désormais, après le changement de canton, à notre population et que la composition du territoire fribourgeois change également, parce que le territoire de la commune de Clavaleyres fait dorénavant partie, après le changement de canton, de notre territoire. La nouvelle composition du peuple et du territoire fribourgeois modifie le canton en tant que tel et est donc un processus au plus haut niveau légal, autrement dit au niveau de la Constitution. En conséquence, le concordat sur la modification territoriale doit être soumis pour décision au souverain (art. 45 let. a Cst. cant.).

En l'état actuel des choses, tous les cantons qui ont eu par le passé à connaître un changement de canton de la part d'une ou de plusieurs communes (Berne, Jura et Bâle-Campagne) ont par ailleurs effectué une votation populaire obligatoire. Les constitutions des trois cantons mentionnés contenaient pour cela une disposition explicite (ce qui n'est pas le cas dans la constitution en vigueur dans le canton de Fribourg).

En outre, il n'est pas exact d'affirmer que seules peuvent prétendre à l'appellation «droit constitutionnel» les dispositions qui ont trouvé place dans le texte légal portant le titre

«Constitution cantonale»: l'avis de droit du 17 novembre 2017 rédigé par l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg au sujet des questions liées à la modification du territoire a – moyennant renvoi à diverses sources – confirmé que l'existence de dispositions de droit constitutionnel hors d'un document portant le titre de «Constitution cantonale» est en principe possible et elle est admise par le droit fédéral. L'article de loi stipulant que le changement de canton est soumis à la votation populaire obligatoire est donc à considérer comme une disposition de droit constitutionnel sous l'angle matériel, même si cet article apparaît sous l'angle formel comme une disposition légale.

Dans la mesure où, dans la réponse donnée lors de la procédure de consultation, le sens de changement de canton est dénié en raison de la taille de la commune de Clavaleyres, il est possible de se référer à la taille comparable de la commune de Vellerat, dont le changement de canton a également fait l'objet de votations populaires cantonales obligatoires: Vellerat ne compte, aujourd'hui encore, que près de 70 habitants, sur un territoire de 2,04 km<sup>2</sup>.

L'article de loi remplit ainsi une lacune unique dans la Constitution du canton de Fribourg. Cependant, la crainte que l'on crée par là un précédent n'est pas de mise:

- > Il est exclu qu'un autre projet puisse à l'avenir modifier dans la même mesure les bases existentielles de droit public du canton de Fribourg, comme tel est le cas en l'occurrence, sous un double aspect en même temps: peuple et territoire.
- > L'article de loi porte exclusivement sur la commune de Clavaleyres. Il est hors de question qu'il puisse s'appliquer à n'importe quelle autre commune.
- > La LFCl sera abrogée dès que le projet de Clavaleyres sera réalisé.
- > Le canton de Fribourg sauvegarde par le procédé ici choisi son entière autonomie dans la question de savoir s'il aimerait éventuellement, à un moment ultérieur, accepter une disposition constitutionnelle explicite applicable à d'autres cas envisageables et l'intégrer dans la Constitution du 16 mai 2004, ou s'il souhaiterait ne rien modifier au texte actuel de la Constitution cantonale.

### Votations populaires simultanées

La réglementation prévue à l'alinéa 3 correspond au projet de la loi Clavaleyres du canton de Berne. Il serait par ailleurs souhaitable que la loi d'adhésion soit soumise au vote au plus tard dans les 180 jours suivant son adoption par le Grand Conseil, autrement dit dans le délai qui s'appliquerait au décret en cas de révision partielle de la Constitution cantonale (art. 103 al. 2 LEDP).

### Collaboration des parlements cantonaux

Le travail parlementaire, en particulier en séance plénière du Grand Conseil, au sein de la Commission des affaires extérieures ou éventuellement d'une commission interparlementaire s'effectue en principe dans le cadre des dispositions légales en vigueur (LConv, LGC).

Si le Grand Conseil devait refuser l'approbation du concordat négocié et signé par le Conseil d'Etat en vue de la votation populaire, le gouvernement cantonal fribourgeois devrait reprendre les entretiens avec le canton de Berne. Les nouvelles négociations devraient permettre des adaptations du concordat, de sorte que le Grand Conseil puisse l'approuver. Pour que le changement de canton et la fusion puissent aboutir, une bonne compréhension entre les deux parlements cantonaux est de toute façon indispensable.

### Art. 21 Convention d'exécution

La compétence du Conseil d'Etat mentionnée sous alinéa 1 et concernant la convention intercantonale d'exécution est conforme au droit en vigueur (art. 100 al. 2 et art. 111 al. 2 Cst. cant.; art. 7 al. 1 LConv). Ceci vaut également pour les autres dispositions d'exécution (art. 91 al. 2 Cst. cant.).

La possibilité de sous-délégation est inscrite à l'article 7 al. 2 LConv (al. 2).

Contrairement à ce qui se passe dans le concordat sur la modification territoriale, de rang supérieur, la convention d'exécution donne plutôt la possibilité d'inviter la commune de Morat à participer aux négociations, de cas en cas et sous forme appropriée. Mais selon les circonstances, il peut apparaître plus judicieux aux parties d'octroyer à la commune l'occasion de participer sous la forme du droit d'être consultée.

### Art. 22 Procédure de la Confédération

L'approbation de la modification du territoire cantonal sera donnée par l'Assemblée fédérale, sous forme d'un arrêté fédéral (art. 53 al. 3 Cst.). Selon renseignements donnés par l'Office fédéral de la justice en date du 15 février 2017, il n'est pas nécessaire de rechercher de surcroît le renouvellement de la garantie de la Constitution cantonale, car le texte de celle-ci ne serait pas modifié.

Il y a lieu d'admettre que la Confédération examine la légalité de la procédure cantonale avant de donner son approbation. Et la future LFCl en fait également partie.

### Art. 23 Dispositions d'exécution et dispositions finales – validation d'étapes de procédure

Les étapes de procédure ayant eu lieu dans le passé n'ont pas fait l'objet de contestations et peuvent donc être reconnues valides. Pour des raisons de sécurité du droit, la LFCl accorde

après coup l'autorisation de ces étapes, celles-ci se fondant sur une base légale formelle au sens de l'article 4 Cst. cant.

L'objectif visé est que la future LFCl a entre en vigueur aussitôt que possible. Si contre toute attente, ceci ne devait être possible qu'après la votation communale (art. 6 al. 3 P-LFCl a), l'article 23 à promulguer valide à titre préventif les scrutins par les urnes et leurs travaux préparatoires, de sorte qu'en l'occurrence aussi, il serait possible de considérer qu'une base légale formelle existe. Les règles du droit en vigueur des deux cantons concernant une éventuelle procédure de recours demeurent cependant réservées.

### *Art. 24 Exécution sur le plan cantonal*

L'alinéa 1 désigne le Conseil d'Etat comme l'autorité chargée en premier lieu des travaux d'exécution et de mise en œuvre (art. 110 Cst. cant.).

La majeure partie des travaux de mise en œuvre au plan cantonal consistera probablement à réaliser dans la pratique les contenus du concordat sur la modification territoriale (art. 20 P-LFCl a) et de la convention d'exécution (art. 21 P-LFCl a), et à les appliquer aux divers cas. Cela doit se faire d'une manière aussi efficace que possible et en engageant les moyens justifiés par les circonstances. C'est pourquoi le projet de loi donne en principe pouvoir aux instances cantonales, peu importe à quel niveau, d'entrer en contact avec l'instance partenaire respective du canton de Berne, d'établir l'état concret des faits, d'évaluer en commun les questions qui en découlent, et de mettre au point des propositions de solutions à l'attention des autorités compétentes. Cette idée a déjà été évoquée dans le Rapport 2014-DIAF-96 (chif. 4) du Conseil d'Etat. D'éventuelles règles spéciales existant déjà à propos de la collaboration intercantonale peuvent être comprises comme des précisions à l'alinéa 2.

En l'état actuel des choses, il n'est pas possible de dire de façon définitive quels actes du droit cantonal existant devront être adaptés et s'il existera véritablement dans le cas particulier une marge de manœuvre. Si tel n'est pas le cas, autrement dit lorsque seules sont possibles des adaptations d'ordre formel ou rédactionnel, le Conseil d'Etat devra examiner la question conformément au P-LFCl a (al. 3). Cette idée a déjà été abordée dans le Rapport 2014-DIAF-96 (chif. 3) du Conseil d'Etat, avec référence à une disposition similaire figurant dans la législation bernoise sur les communes. Le Grand Conseil, en tant que pouvoir législatif, pourrait en tous les cas exercer son droit de veto (art. 99 al. 1 et art. 93 al. 1 et 3 Cst. cant.; art. 177 al. 1 et 3 LGC).

### *Art. 25 Exécution sur les plans intercommunal et communal*

La nouvelle commune reprend avec l'entrée en vigueur de la fusion tous les droits et obligations existants de la commune municipale de Clavaleyres. En font notamment partie les qualités de membre de Clavaleyres dans des associations de communes, les ententes intercommunales auxquelles Clavaleyres est partie, ainsi que toutes les autres conventions de la commune municipale au niveau communal. L'adaptation concerne les formes existantes de collaboration, non seulement avec les collectivités territoriales bernoises, mais aussi avec les mêmes collectivités communales et intercommunales fribourgeoises (al. 1).

La réglementation relative à l'harmonisation des règlements communaux dans les deux ans équivaut au droit en vigueur pour les fusions à l'intérieur du canton (art. 141 LCo). L'harmonisation concerne en particulier le règlement des constructions de la commune municipale de Clavaleyres (art. 2).

Selon la pratique en cours, les communes peuvent également déterminer dans la convention de fusion que – jusqu'à l'harmonisation – les règlements approuvés de la commune de Morat sont applicables à la localité de Clavaleyres, pour autant que la commune de Clavaleyres n'ait pas disposé de règlements à ce sujet.

### *Art. 26 Compétence d'abrogation*

Selon l'alinéa 1, le Conseil d'Etat a pouvoir d'agir en lieu et place du Grand Conseil, dans les cas mentionnés qui sont suffisamment précis. Les commentaires portant sur l'article 24 al. 3 P-LFCl a s'appliquent par analogie.

Si le projet arrive à son terme avec succès dans quelques années, autrement dit après un changement de canton entièrement exécuté et une fusion mise en œuvre, les actes légaux auront atteint leur but. Il n'y aura donc plus d'intérêt à les maintenir en existence et ils pourront être abrogés (al. 1 let. d). Seule fait exception à cette assertion l'approbation de la convention intercommunale de fusion par le Grand Conseil, qui doit être maintenue, comme tel est le cas pour les fusions à l'intérieur du canton.

Les commentaires précités concernant le droit de veto du Grand Conseil, la compétence du Conseil d'Etat en rapport avec la convention intercantonale d'exécution et la consultation préalable de la commune de Morat sont applicables par analogie (al. 2 à 4).

### *Art. 27 Referendum et entrée en vigueur*

L'alinéa 1 soumet au referendum facultatif la future LFCl a, conformément aux dispositions en vigueur (art. 46 al. 1 let. a Cst. cant.).

Selon les indications disponibles, la commune municipale de Clavaleyres a des finances positives et stables. Les modalités précises du transfert selon droit financier et patrimonial ne peuvent cependant être traitées et négociées qu'à l'occasion de la mise au point du concordat de modification territoriale. La LFClà à adopter déjà maintenant dans sa fonction de loi-cadre stipule que, si les conditions requises sont remplies, une dépense nette nouvelle et unique d'un montant de 10 000 francs environ interviendra (art. 15 AP-LFClà). C'est pourquoi cette loi n'est pas soumise au referendum financier.

La commune de Morat et la commune municipale de Clavaleyres ont déjà préparé le premier projet d'une convention intercommunale de fusion. Celle-ci doit cependant être adaptée encore aux dispositions spéciales régissant les fusions, qui font l'objet des chapitres 2 et 3 du projet de loi. Il est donc souhaitable que la LFClà puisse être délibérée et adoptée le plus tôt possible.

S'agissant de la loi Clavaleyres du canton de Berne, qui traite d'une situation un peu moins complexe, elle a été acceptée par le Grand Conseil le 7 juin 2017. En dépit des situations diverses, il y a intérêt à ce que les dates d'entrée en vigueur de la loi bernoise et fribourgeoise ne soient pas trop éloignées l'une de l'autre. C'est la raison pour laquelle l'intention est de faire entrer en vigueur la LFClà aussitôt que possible (al. 2).

## 5. Répercussions sur les finances et le personnel

Les ressources affectées à l'accompagnement et au conseil tout au long de la procédure seront mises à disposition gratuitement par les deux cantons. Comparé au traitement de fusions de communes à l'intérieur du canton, le temps consacré au conseil par les services cantonaux impliqués est nettement plus important du fait de la complexité de la procédure à plusieurs niveaux et de la coordination intercantonale. En outre, la charge liée à l'organisation et à l'exécution des votations communales et cantonales doit être prise en compte. Indépendamment de cela, la future LFClà n'a – en tant que loi-cadre – aucune incidence directe pour le canton ou la commune au plan des finances et du personnel. Demeure réservée l'allocation éventuelle d'une aide financière d'environ 10 000 francs pour la fusion de la commune municipale de Clavaleyres avec la commune de Morat.

Les effets concrets du changement de canton et de la fusion ne pourront être évalués et tranchés que dans le cadre des négociations relatives au concordat sur la modification territoriale et du règlement des questions liées au droit financier et patrimonial. A titre de complément, renvoi soit fait au chiffre 4 du Rapport 2014-DIAF-96 du Conseil d'Etat à l'attention du Grand Conseil.

## 6. Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Selon le droit bernois, le but essentiel des communes consiste à remplir les tâches qui leur sont confiées par la Confédération et le canton, ainsi que celles qu'elles reprennent de leur plein gré. Les communes bernoises sont autonomes, dans les limites du droit supérieur, et doivent satisfaire durablement à ce statut d'autonomie, ceci étant d'ailleurs le cas pour les communes fribourgeoises également.

Les structures communales de la commune municipale de Clavaleyres ne peuvent plus guère répondre au but principal énoncé sans un soutien extérieur. Dans cet esprit, il s'agit avec le présent projet de lutter contre une mise en danger de l'autonomie communale de Clavaleyres. La commune de Morat et le canton de Fribourg se déclarent donc disposés, au titre de la solidarité, à prêter la main à ce projet au-delà des limites cantonales.

Pour ce qui concerne la commune de Morat, le présent projet n'a certes pas d'incidences importantes sur la répartition des tâches, au vu de la taille de la localité de Clavaleyres. En revanche, ce projet montre comment l'autonomie communale fournit une contribution notable à la maîtrise d'une situation extraordinaire à l'échelon communal.

## 7. Conformité au droit supérieur et au développement durable

Les informations sur la conformité au droit supérieur cantonal et fédéral se trouvent dans les commentaires relatifs aux dispositions respectives du projet de loi.

Celui-ci est par ailleurs compatible avec le droit européen, notamment en ce qui concerne la consultation préalable des collectivités locales pour toute modification des limites territoriales communales, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 (RS 0.102; art. 5).

Le changement de canton et la fusion se présentent comme une solution appropriée pour permettre à Clavaleyres une intégration dans des structures communales autonomes à long terme et contribuer ainsi au bien-être de sa population.

## 8. Approbation par la Confédération

La future LFClà ne doit pas être adressée à la Confédération pour approbation. Quant au concordat intercantonal sur la modification territoriale à négocier ultérieurement, renvoi est fait aux commentaires de l'article 22 P-LFClà.

**Botschaft 2017-DIAF-52**

30. Januar 2018

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Gesetzesentwurf über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde  
Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss  
mit der Gemeinde Murten (ClaZG)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (E-ClaZG). Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Das Wichtigste in Kürze</b>	<b>18</b>
<b>2. Ursprung des Entwurfs</b>	<b>19</b>
<b>3. Grundzüge des Entwurfs</b>	<b>20</b>
<b>4. Kommentar der einzelnen Artikel</b>	<b>21</b>
<b>5. Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>34</b>
<b>6. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden</b>	<b>34</b>
<b>7. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht und Nachhaltigkeit</b>	<b>34</b>
<b>8. Genehmigung durch den Bund</b>	<b>35</b>

**1. Das Wichtigste in Kürze**

In der Schweiz sorgen die Gemeinden für das Wohlergehen der Bevölkerung dadurch, dass sie die von der Verfassung und von den Gesetzen übertragenen Aufgaben erfüllen. Die bernische Einwohnergemeinde Clavaleyres möchte das Wohlergehen ihrer ungefähr 50 Einwohnerinnen und Einwohner sicherstellen, indem sie am 1. Januar 2021 mit der benachbarten Gemeinde Murten zu einer neuen Gemeinde fusioniert, was einen gleichzeitigen Kantonswechsel bedingt.

Frühere Bestrebungen, mit bernischen Gemeinden zu fusionieren, haben sich für das vollständig von den Kantonen Freiburg und Waadt umgebene Dorf Clavaleyres nicht verwirklicht. Der nur noch dreiköpfige Gemeinderat hofft deshalb, dass die bestehende und gut funktionierende Zusammenarbeit mit Murten möglichst bald in eine gemeinsame Zukunft überleitet.

Die Gemeinde Murten und die Behörden der Kantone Bern und Freiburg unterstützen das Ersuchen um Kantonswechsel und Fusion. Sofern auch die kommunalen und kantonalen Stimmberechtigten an der Urne dazu JA sagen, wird die Bundesversammlung über den Kantonswechsel entscheiden.

Für dieses in der jüngeren Geschichte der Schweiz einzigartige Vorhaben definiert der Gesetzesentwurf die diversen Verfahren und bestimmt die zuständigen Behörden. Er regelt die spezifischen Einzelheiten bei der Ausübung der politischen Rechte, so dass die Wahlberechtigten ihre neuen Gemeindebehörden ohne Verzug wählen können. Besondere Beachtung wird den Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung von Clavaleyres in ihrem neuen kommunalen Umfeld geschenkt.

Der Gesetzesentwurf hat ebenfalls die Möglichkeit zu berücksichtigen, dass am 1. Januar 2022 eventuell eine dritte Gemeinde mit den bereits zusammengeschlossenen Gemeinden Murten und Clavaleyres fusionieren möchte. Gestützt auf einen entsprechenden Vorschlag aus Murten stellt das ClaZG deshalb die nötigen Grundlagen zur Verfügung und verlängert namentlich die laufende Legislaturperiode bis zum 31. Dezember 2021. Das Recht, an der Urne den freien Willen für oder gegen eine solche zusätzliche Fusion mit einer Drittgemeinde zu äussern, wird durch diese Verlängerung nicht tangiert.

Mit der Annahme des ClaZG werden in Clavaleyres und Murten die Abstimmungen über den Zusammenschluss möglich. Nachher handeln die beiden Regierungen die Modalitäten des Kantonswechsels aus, die anschliessend den Parlamenten und Stimmberechtigten beider Kantone zum Entscheid unterbreitet werden.

Für die Gemeinde Clavaleyres ist kein alternatives Szenarium in Aussicht. Die Annahme des ClaZG wäre für sie ein erster Schritt in eine stabilere Zukunft.

## 2. Ursprung des Entwurfs

Die bernische Einwohnergemeinde Clavaleyres beabsichtigt den Wechsel zum Kanton Freiburg, um sich mit der Gemeinde Murten zusammenschliessen zu können. Die Behörden der Gemeinde Murten möchten Clavaleyres über die Kantonsgrenze hinweg Hand bieten für diese Lösung.

Die bernischen Kantonsbehörden unterstützen das Projekt. Ihrer Ansicht nach handelt es sich um einen naheliegenden Kantonswechsel im Sinne einer Existenzsicherung.

Für das Projekt müssen im Kanton Freiburg spezielle gesetzliche Grundlagen ausgearbeitet werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf ist dabei einer unter verschiedenen Erlassen; er soll die generellen Voraussetzungen für den Kantonswechsel und die Fusion definieren.

Der Gesetzesentwurf ist die Folge des Grundsatzentscheids des Grossen Rats vom 15. Dezember 2015: Damals nahm das kantonale Parlament die Anträge im Bericht 2014-DIAF-96 des Staatsrats einstimmig an (bei zwei Enthaltungen), erklärte seine Unterstützung für das Projekt und erteilte den Auftrag, alle für die Umsetzung notwendigen Massnahmen zu ergreifen (unter anderem die Ausarbeitung einer so genannten «Lex Clavaleyres», nachfolgend als Gesetzesentwurf oder als E-ClaZG bezeichnet).

Clavaleyres ist eine deutschsprachige Kleinstgemeinde. Sie zählt ungefähr 50 Einwohnerinnen und Einwohner sowie einige Landwirtschaftsbetriebe und verfügt über eine Fläche von rund 1 km<sup>2</sup>. Als bernische Exklave grenzt sie an die Kantone Freiburg (Gemeinden Courgevaux und Courtepin) und Waadt (Gemeinde Faoug). Weitere Angaben über die Gemeinde und über die Vorarbeiten des Projekts finden sich in der Antwort des Staatsrats auf die Anfrage 2015-CE-180 Bernadette Hänni-Fischer sowie im erwähnten Bericht 2014-DIAF-96.

Clavaleyres hat in der Vergangenheit schon mehrere Anläufe für den Zusammenschluss mit einer anderen bernischen Einwohnergemeinde unternommen (Münchenwiler, Kallnach, andere Gemeinden im ehemaligen Amtsbezirk Lauen). Diese Abklärungen scheiterten oder konnten aufgrund äusserer Umstände nicht weiterverfolgt werden. Die Anzahl

Gemeinderäte wurde 2016 zwar von fünf auf drei gesenkt und die Verwaltung ist auswärtigem Personal anvertraut. Trotzdem ist Clavaleyres nach Ansicht seiner Bevölkerung und der kommunalen Organe kaum mehr in der Lage, als eigenständige Gemeinde weiter zu existieren.

Seit einiger Zeit werden zahlreiche Aufgaben der Gemeinde Clavaleyres in Zusammenarbeit mit Murten und mit Gemeindeverbänden des Seebezirks wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund gelangte die Gemeinde Clavaleyres im Jahr 2012 an die Gemeinde Murten mit dem Anliegen, Abklärungen hinsichtlich eines kantonsübergreifenden Zusammenschlusses vorzunehmen.

Der Oberamtmann des Seebezirks erklärte in seinem Bericht vom 30. Juni 2012 zum Entwurf des Fusionsplans des Seebezirks, dass der Fusionsperimeter um Murten bei einem entsprechenden Wunsch von Clavaleyres und bei Einverständnis des Kantons Bern auch für diese Gemeinde offenstehe. Mit Beschluss vom 28. Mai 2013 befürwortete der Staatsrat grundsätzlich diese Möglichkeit, Clavaleyres unter den erwähnten Voraussetzungen in den Fusionsperimeter von Murten einzubeziehen.

Im Jahr 2014 wurde eine interkantonale Arbeitsgruppe gebildet. Sie besteht seitens des Kantons Freiburg aus Vertretungen der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, des Amts für Gesetzgebung und des Amts für Gemeinden, seitens des Kantons Bern aus Vertretungen des Amts für Gemeinden und Raumordnung (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion) und des Amts für Sprachen und Rechtsdienste (Staatskanzlei). Fallweise nehmen Vertretungen der beiden Fusionsgemeinden an den Besprechungen teil. Das Oberamt des Seebezirks und das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland wirken ebenfalls mit.

Nach verschiedenen Abklärungen und kommunalen Vorentscheiden in den Jahren 2013–2015 verkündeten die beiden Kantonsregierungen am 14. März 2016 in einer Absichtserklärung den gemeinsamen Willen, die notwendigen Schritte im Hinblick auf den Kantonswechsel und den Gemeindezusammenschluss vorzusehen. Der dazugehörige Terminplan legt den 1. Januar 2021 als Schlusstermin fest und ist integrierender Bestandteil der Absichtserklärung.

Zwei Szenarien waren von vornherein nicht erwünscht und wurden nicht weiter berücksichtigt: einerseits das Fortbestehen von Clavaleyres als eigenständige Gemeinde im Kanton Freiburg (auch wenn dies nur vorübergehend gewesen wäre), andererseits die Zugehörigkeit der fusionierten neuen Gemeinde zum Kanton Bern.

Unter diesen Voraussetzungen wurden in der Folge ein Gesetzesvorentwurf zum ClaZG und der dazugehörige erläuternde Bericht einer Vernehmlassung unterzogen.

Auf die Vernehmlassung sind 31 Antworten eingegangen. 15 Antworten stammen von kantonalen Instanzen und 4 direkt von Gemeinden. 3 Antworten stammen von kommunalen Dachverbänden, nämlich vom Freiburger Gemeindeverband, von der Ammännerkonferenz der Hauptorte und grossen Gemeinden sowie von der Vereinigung der Gemeindegemeinschaften und -kassiere des Kantons Freiburg. Von den politischen Parteien haben 4 eine Antwort eingereicht, von den kirchlichen Instanzen 3. Von den Berufsverbänden sind 2 Antworten eingetroffen.

Die Vorlage stiess auf ein sehr positives Echo. Keine Antwort enthält eine grundsätzliche Ablehnung oder eine fundamentale Kritik. Die Vernehmlassungsergebnisse wurden bei der Anpassung der Texte für die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs und der vorliegenden Botschaft nach Möglichkeit berücksichtigt. Soweit sich die in der Vernehmlassung formulierten Bemerkungen auf andere Erlasse als den vorliegenden Gesetzesentwurf beziehen, werden die Vernehmlassungsteilnehmenden sie zum gegebenen Zeitpunkt in die Diskussion und in die Verhandlung mit den zuständigen bernischen Stellen einbringen können.

### 3. Grundzüge des Entwurfs

Die vorgesehene territoriale Änderung wäre ein ausserordentliches Ereignis, denn das Gebiet des Kantons Freiburg ist seit Beginn des 19. Jahrhunderts unverändert geblieben. Die letzte ähnliche Änderung von Kantonsgebieten in der Schweiz betraf die Gemeinde Vellerat, die 1996 vom Kanton Bern in den Kanton Jura wechselte (ohne gleichzeitig mit einer anderen jurassischen Gemeinde zu fusionieren). Vereinzelt interkantonale Fusionsprojekte wurden in den letzten Jahren zwar geprüft, letztlich aber nicht verwirklicht. Dazu zählt auch der Zusammenschluss der früheren bernischen Einwohnergemeinde Albligen mit der Gemeinde Ueberstorf, der von den Stimmberechtigten der bernischen Gemeinde knapp abgelehnt wurde. Es scheint deshalb im Recht anderer Kantone keine Regelungen zu geben, die als passende Vorlage dienen könnten.

Bei der Aufnahme der Einwohnergemeinde Clavaleyres handelt es sich nicht um eine Grenzberichtigung, die die Kantone Bern und Freiburg nach Bundesrecht unter sich vertraglich regeln könnten. Vielmehr geht es um eine Gebietsveränderung, die nach Bundesrecht der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone bedarf und zusätzlich vom Bund geprüft und genehmigt werden muss. Von dieser Einstufung als Gebietsveränderung geht auch das Bundesamt für Justiz aus.

Weder die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (Kantonsverfassung, KV; SGF 10.1) noch das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) sehen ein Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden in

der Frage der Kantonszugehörigkeit vor. Gegen die Autonomie der Gemeinden in diesem Bereich spricht zudem die in Artikel 53 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verankerte Gebietsgarantie.

Im Recht des Kantons Freiburg finden sich bis jetzt auch keine spezifischen Bestimmungen darüber, nach welchen Modalitäten der Wechsel einer auswärtigen Gemeinde zum Kanton oder ein kantonsübergreifender Gemeindegemeinschaftschluss ablaufen sollten. Die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Festlegung, Koordination und Etapierung der unterschiedlichen Verfahren auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene ist deshalb der zentrale Inhalt des E-ClaZG.

In erster Linie soll der Gesetzesentwurf praktikable Lösungen für die Situation des Kantonswechsels und des gleichzeitigen Gemeindegemeinschafts schlusses bereitstellen. Ausserdem ist besonders darauf zu achten, dass die unterschiedlichen, vom Vorhaben betroffenen Rechtsbereiche zu einem kohärenten Erlass zusammengeführt werden.

Die im E-ClaZG vorgeschlagenen Verfahren betreffen ausschliesslich die Gemeinden Clavaleyres und Murten sowie unter bestimmten Bedingungen weitere freiburgische Gemeinden und Drittgemeinden, sollten diese ebenfalls eine Fusionsvereinbarung mit der Gemeinde Murten unterzeichnet haben (die Begriffe «weitere Gemeinde» und «Drittgemeinde» werden in dieser Botschaft am Anfang von Kapitel 4 «Kommentar der einzelnen Artikel» erklärt). Die Verfahren sind demnach nicht anwendbar auf die übrigen Gemeinden der Kantone Freiburg, Bern oder auf Gemeinden anderer Kantone.

Der von den Kantonen vereinbarte Grundsatz besteht darin, dass die Einwohnergemeinde Clavaleyres zu einem genau definierten Zeitpunkt als noch eigenständige Gemeinde vom Kanton Freiburg aufgenommen wird (voraussichtlich an einem Jahreswechsel). Unmittelbar darauf (sozusagen «einen Sekundenbruchteil danach») soll jedoch der Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten in Kraft treten. Somit kann die Fusion abgesehen von gewissen Ausnahmen nach dem bestehenden Recht des Kantons Freiburg ausgestaltet werden.

Die gewählte Lösung hat den Vorteil, dass auf die umständliche Schaffung eines interkantonalen Fusionsrechts eigens für die Kleinstgemeinde Clavaleyres verzichtet werden kann. Ebenso muss der Kanton Bern in seinem eigenen Erlass grundsätzlich keine Fragen bezüglich der Fusion behandeln, was dessen Gesetzgebungsarbeiten vereinfacht.

Im Übrigen hat das Projekt einen direkten Bezug zur Bestimmung auf Verfassungsstufe, wonach der Kanton das Gebiet umfasst, das ihm durch die Eidgenossenschaft gewährleistet ist. Allerdings ist mit dem E-ClaZG weder beabsichtigt

noch erscheint es zweckmässig oder sogar notwendig, den Wortlaut dieser Verfassungsbestimmung formell abzuändern. Trotzdem wird vorgeschlagen, die Aufnahme der Einwohnergemeinde Clavaleyres auf jeden Fall dem kantonalen Stimmvolk zum Entscheid vorzulegen.

Weiter soll der Gesetzesentwurf namentlich die folgenden Punkte bestimmen:

- > die Durchführung des Fusionsverfahrens als Voraussetzung für die Einleitung des Aufnahmeverfahrens;
- > das geplante, gleichzeitige Inkrafttreten des Kantonswechsels und der Fusion von Clavaleyres am 1. Januar 2021;
- > die Regeln für die Vertretung von Clavaleyres in den politischen Organen der neuen Gemeinde;
- > ergänzende Regeln, wenn sich die neue Gemeinde am 1. Januar 2022 zusätzlich mit einer freiburgischen Drittgemeinde zusammenschliessen möchte;
- > die verbindliche Verlängerung der laufenden Legislaturperiode der Gemeinde Murten bis zum 31. Dezember 2021 als Bedingung dafür, dass geeignete Rechtsgrundlagen für einen möglichen zusätzlichen Zusammenschluss am 1. Januar 2022 zur Verfügung stehen;
- > den Abschluss und die Genehmigung eines Gebietsänderungskonkordats;
- > die Zuständigkeit der Regierungen zum Erlass einer interkantonalen Vollzugsvereinbarung;
- > die Grundzüge der Abstimmungen auf kommunaler und kantonaler Ebene;
- > die Folgen einer Ablehnung auf Stufe Gemeinden, Kantone oder Bund;
- > den Vollzug des Kantonswechsels (unter möglichst weitgehender Übertragung der Rechtsetzungskompetenzen, sofern die erforderlichen Anpassungen keinen Gestaltungsspielraum eröffnen).

Aus Gründen der Einheit der Materie und angesichts der Komplexität des Projekts ist es unerlässlich, dass die Rahmenbedingungen für die Durchführung der einzelnen Verfahren in einem einzigen Rechtserlass verankert werden, auch wenn an sehr unterschiedliche Rechtsbereiche angeknüpft wird. Die Form des Gesetzes eignet sich dazu am besten, weil nur sie den formellen Anforderungen bei allen vorgesehenen Regelungen gerecht wird und die demokratische Mitwirkung ohne Einschränkung erlaubt.

Das zu erlassende ClaZG und weitere Erlasse werden bis zum vollzogenen Kantonswechsel und dem umgesetzten Zusammenschluss in Kraft sein. Je nach Ausgang der einzelnen Verfahrensetappen werden sie früher aufzuheben sein.

Der E-ClaZG und der Entwurf des Kantons Bern zu seinem eigenen Clavaleyres-Gesetz wurden inhaltlich aufeinander abgestimmt. Der Kanton Bern schickte den Vorentwurf seines Clavaleyres-Gesetzes am 23. September 2016 in eine

zwei Monate dauernde, öffentliche Vernehmlassung. Dieses Vernehmlassungsverfahren erbrachte vier inhaltliche Rückmeldungen, denen in der Botschaft zum Gesetzesentwurf Rechnung getragen werden konnte. In der Folge beantragte die vorberatende Kommission einstimmig die Annahme des Gesetzesentwurfs. Am 7. Juni 2017 hat das Kantonsparlament das Gesetz mit 126 zu 6 Stimmen (bei 9 Enthaltungen) verabschiedet.

#### 4. Kommentar der einzelnen Artikel

Begriffe:

- > In den nachfolgenden Ausführungen wird der Begriff «Einwohnergemeinde Clavaleyres» für den Zeitraum bis zum Zusammenschluss verwendet.
- > Der Ausdruck «Gemeinde Murten» bezieht sich auf die jetzige Gemeinde, bis zum Zusammenschluss.
- > Die «neue Gemeinde» setzt sich aus den früheren Gemeinden Clavaleyres und Murten zusammen, deren Nachfolge sie vom Tag des Zusammenschlusses an antritt. Die neue freiburgische Gemeinde übernimmt zu diesem Zeitpunkt nicht nur die Aufgaben gemäss der «interkommunalen Fusionsvereinbarung», sondern auch alle von den früheren Gemeinden erworbenen Rechte und alle eingegangenen Verpflichtungen.
- > Der Ausdruck «Ortsteil Clavaleyres» bezeichnet vom Tag des Zusammenschlusses an denjenigen Teil des Territoriums der neuen Gemeinde, der dem Territorium der früheren Einwohnergemeinde Clavaleyres entspricht.
- > Ist vom «Wahlkreis Clavaleyres» die Rede, sind alle vom Tag des Zusammenschlusses an im Ortsteil Clavaleyres wohnhaften, nach freiburgischem Recht stimm- und wahlberechtigten Personen gemeint.
- > Die vorstehende Definition gilt analog für den «Wahlkreis Murten».
- > «Weitere Gemeinde»: Eine freiburgische Gemeinde (oder mehrere), sofern sie zusammen mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres und mit der Gemeinde Murten die interkommunale Fusionsvereinbarung unterzeichnet hat.
- > «Drittgemeinde» wird eine freiburgische Gemeinde (oder mehrere) vom Zeitpunkt an genannt, an dem die Gemeinde Murten eine «Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde» unterzeichnet hat.
- > Für den «Wahlkreis der Drittgemeinde» gilt die Definition weiter oben analog.

#### Art. 1 Allgemeine Bestimmungen – Gegenstand

Gemäss der Kantonsverfassung erlässt der Grosse Rat rechtsetzende Bestimmungen in Form des Gesetzes (Art. 91 Abs. 1 KV).

Da der E-ClaZG sowohl für die Fusion wie auch für die Aufnahme spezielle Bestimmungen vorsehen muss, die für die

Dauer des Projekts vom bestehenden Recht zum Teil abweichen oder es ergänzen, ist aufgrund systematischer Anforderungen die Form des Gesetzes erforderlich.

Nach derzeitiger Planung ist der 1. Januar 2021 für das Inkrafttreten der Aufnahme und der Fusion vorgesehen. Daran anschliessend sind sämtliche Rechtsverhältnisse im Zusammenhang mit Clavaleyres und seinen Einwohnerinnen und Einwohnern vom bernischem in das freiburgische Rechtssystem zu überführen, was für bestimmte Themen längere Übergangsfristen erfordern wird. Daher wird das zu erlassende ClaZG mehrere Jahre lang gültig sein, bis die Aufnahme und die Fusion in allen Belangen als vollständig umgesetzt gelten können. Angesichts dieser Umstände legt auch die mehrjährige Dauer des Projekts die Einstufung als Gesetz nahe.

In der jüngeren Geschichte hatten bisher weder die Behörden noch die Stimmberechtigten des Kantons Freiburg die Gelegenheit, sich zu einer Gebietsveränderung infolge des Kantonswechsels einer Gemeinde zu äussern. Ein derartiger Vorgang ist politisch von grundlegender Bedeutung. In diesem Zusammenhang schreibt die Kantonsverfassung vor, dass grundlegende Bestimmungen nur in Form des Gesetzes ergehen (Art. 93 Abs. 2 KV).

Unter diesen Voraussetzungen ist die Form des Gesetzes für den vorgeschlagenen Erlass besser geeignet als die Form des Dekrets im Sinne von Artikel 88 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1).

## Art. 2 Ablauf der Verfahren

Die Aufgabe der Gemeinden ist es, dem Wohlergehen der Bevölkerung zu dienen (Art. 130 Abs. 2 KV). Die gleiche Aufgabe haben Gemeindezusammenschlüsse, zu denen deshalb die lokale Bevölkerung den ersten Anstoss geben muss (Abs. 1). Demgegenüber fällt dem Staat die Rolle zu, Gemeindefusionen zu fördern und zu begünstigen, indem er zum Beginn geeignete Rahmenbedingungen schafft und zum Abschluss den Entscheid der Stimmberechtigten über die Fusion genehmigt (Art. 135 Abs. 1 KV; Art. 134d Abs. 6 GG). In gewissem Sinne stellt also das gemäss Absatz 2 nachher durchzuführende Aufnahmeverfahren die logische Fortsetzung des vorher getroffenen Fusionsentscheids dar.

Die von Clavaleyres und Murten angenommene, in Rechtskraft erwachsene und vom Grossen Rat genehmigte Fusionsvereinbarung bindet die beiden Gemeinden bis zur abgeschlossenen Umsetzung des Gesamtprojekts.

Im Vergleich zu innerkantonalen Gemeindezusammenschlüssen ist die Anzahl der zu fällenden Entscheide im vorliegenden Projekt deutlich grösser. Ein Entscheid kann generell nur dann den zuständigen Stimmberechtigten oder Behörden unterbreitet werden, wenn der vorhergehende Entscheid

schon getroffen wurde und zudem positiv ausgefallen ist (Abs. 3).

Angesichts der beträchtlichen Dauer des Projekts und der Anzahl beteiligter Entscheidträgerinnen und -träger kann kaum garantiert werden, dass die neue Gemeinde unter allen Umständen am 1. Januar 2021 entstanden sein wird. Unvorhergesehenes kann nicht ausgeschlossen werden, was eine «rollende Planung» unabdingbar macht. Die Kantonsregierungen sind somit darauf angewiesen, anders als bei innerkantonalen Zusammenschlüssen das Inkrafttreten von vornherein in eigener Kompetenz bestimmen zu können. Das Anhörungsrecht der Gemeinde Murten bezweckt, diese Kompetenzverlagerung so weit als möglich auszugleichen und die vorgängige Koordination unter allen Projektbeteiligten sicherzustellen (Abs. 4).

Diese Kompetenz der Kantonsregierungen gilt auch dann, wenn neben der Einwohnergemeinde Clavaleyres und der Gemeinde Murten noch mindestens eine weitere freiburgische Gemeinde die gleiche Fusionsvereinbarung unterzeichnen würde.

## Art. 3 Anwendbares Recht

Beim Kantonswechsel einer Gemeinde betreffen die Änderungen die gesamten Rechtsbeziehungen, das heisst alle diejenigen:

- > zwischen der Gemeindebevölkerung und der Gemeinde;
- > zwischen der Gemeindebevölkerung und dem Kanton, und
- > zwischen der Gemeinde und dem Kanton.

Gewisse Fragestellungen zu diesen Rechtsbeziehungen sind bereits jetzt bekannt und können erfasst werden, so dass eine Regelung noch vor der Aufnahme möglich ist. Andere Fragen werden allerdings erst zu einem späteren Zeitpunkt bekannt sein. Für die Zwischenzeit, das heisst bis auch diese späteren Fragen definitiv beantwortet werden können, stellt der E-ClaZG die nachfolgenden Lösungen zur Verfügung:

Im Rahmen des Projekts untersteht die Gemeinde Murten vor dem Zusammenschluss in erster Linie dem zu erlassenden ClaZG. Soweit dieses für eine sich stellende Frage keine Antwort enthalten sollte, untersteht Murten dem allgemeinen Recht des Kantons Freiburg. Ausserdem hat die Gemeinde die Möglichkeit, mit kommunalen Bestimmungen eigene Regeln aufzustellen, namentlich für die auf lokaler Ebene bedeutsamen Modalitäten der Projektzusammenarbeit. Auch die Fusionsvereinbarung mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres fällt in die Kategorie der kommunalen Bestimmungen (Abs. 1).

Solange die Einwohnergemeinde Clavaleyres den Kanton noch nicht gewechselt hat, untersteht sie vollumfänglich und ausschliesslich dem Recht des Kantons Bern. Sollte die-

ses aber für eine sich stellende Frage keine Antwort enthalten, könnte mit dem Einverständnis seitens der bernischen Behörden subsidiär das Recht des Kantons Freiburg angewendet werden, wenn es eine sachgerechte Lösung aufweist (Abs. 2).

Absatz 3 unterstellt die neue Gemeinde in erster Linie dem zu erlassenden ClaZG, in zweiter Linie dem auszuarbeitenden, interkantonalen Gebietsänderungskonkordat und dessen Ausführungserlassen (Art. 19–21 E-ClaZG) und schliesslich dem freiburgischen Recht im Allgemeinen. Kommunale Bestimmungen können bei Bedarf Fragen der internen Organisation regeln, wie beispielsweise die Möglichkeit, für Clavaleyres permanent einen eigenen Verwaltungskreis einzurichten (Art. 82a GG).

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

Die Harmonisierung der Abstimmungsfragen folgt dem Grundsatz in der Bundesverfassung, wonach der Wille der Stimmberechtigten unverfälscht zum Ausdruck kommen soll (Abs. 1).

Vertiefte Abklärungen zu den kommunalen Urnenabstimmungen haben ergeben, dass die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Clavaleyres zwar gleichzeitig über den Kantonswechsel und den Zusammenschluss entscheiden werden, die Stimmberechtigten der Gemeinde Murten aber nur über den Zusammenschluss, da ja das gegenwärtige kommunale Territorium von Murten vom Kantonswechsel nicht betroffen ist.

Der Gesetzesentwurf sieht weiter vor, dass die Stimmberechtigten des Kantons Freiburg in einer Urnenabstimmung über den Kantonswechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres entscheiden werden. Diese Lösung erfüllt die verfassungsmässigen Anforderungen des Bundes (Art. 53 Abs. 3 BV) und entspricht auch dem bernischen Clavaleyres-Gesetz.

Die Stimmberechtigten der Gemeinde Murten werden sich daher im Rahmen der kantonalen Abstimmung zum Kantonswechsel von Clavaleyres äussern können. Dabei kommt ihnen zwar formell die gleiche Stellung zu wie den Stimmberechtigten aller anderen freiburgischen Gemeinden. Sollte also der sehr unwahrscheinliche Fall eintreten, dass die Stimmberechtigten des Kantons Freiburg den Kantonswechsel von Clavaleyres mehrheitlich annehmen würden, nicht aber die in Murten stimmberechtigten Personen (obwohl sie vorgängig die Fusionsvereinbarung gutgeheissen haben), würde die Vorlage in formeller Hinsicht als angenommen gelten (Art. 2 Abs. 3 E-ClaZG). In politischer Hinsicht würde der Kanton in diesem Fall allerdings prüfen, ob das Projekt überhaupt wie vorgesehen fortgeführt werden könnte, und wenn ja, mit welchen Anpassungen.

In Bern ist es die Kantonsverfassung, die die kantonale Abstimmung für obligatorisch erklärt. Auch in Freiburg wäre nur schwer zu vermitteln, dass das Projekt den kantonalen Stimmberechtigten nicht ohne weiteres zum Entscheid vorgelegt wird. Eine spezialgesetzliche Bestimmung schafft darum die formelle Grundlage für die kantonale Abstimmung (Art. 20 Abs. 2 E-ClaZG).

Nach den gegenwärtigen Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte ist die Oberamtsperson zuständig, den ordnungsgemässen Ablauf der kommunalen Urnengänge zu gewährleisten. Da sich für die Fusionsabstimmung (Art. 6 Abs. 3 E-ClaZG) eine grenzüberschreitende Koordination als nötig erweist, werden die Befugnisse der Oberamtsperson diesbezüglich erweitert (Abs. 2).

In Absprache mit den Gemeinden wurde inzwischen ein mögliches Datum für die Fusionsabstimmung in Aussicht genommen.

#### **Art. 5 Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern**

Die vorgeschlagene Regelung entspricht dem geltenden Recht (Art. 114 Abs. 2 KV; Art. 132 Abs. 2 GG).

#### **Art. 6 Fusion – Interkommunale Vereinbarung**

Auch für dieses Kapitel des E-ClaZG soll das geltende freiburgische Recht so weit als möglich zur Anwendung gelangen. Sonderregelungen sollen nur dort zur Verfügung gestellt werden, wo es sich als unbedingt notwendig erweist.

Um dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf bürgernahe Dienste und auf Transparenz gerecht zu werden, stellt die Botschaft die zum Teil komplexen Sonderregelungen im Verhältnis zu den Grundzügen des bestehenden kantonalen Rechts dar und erklärt die Zusammenhänge. Der Gesetzesentwurf folgt dabei so weit als möglich dem geltenden gesetzlichen Wortlaut.

Anwendbare kantonale Bestimmungen von untergeordneter Bedeutung sind aber aus Gründen der besseren Lesbarkeit nicht Gegenstand der vorliegenden Erläuterungen zur interkommunalen Fusionsvereinbarung. Dies betrifft zum Beispiel die gesetzlichen Vorgaben zur Einberufung der Wahlberechtigten oder die Modalitäten bezüglich der massgebenden Definition der Einwohnerzahl für die Berechnung des Sitzanspruches in den kommunalen Organen.

Im erwähnten Sinn kann zunächst festgehalten werden, dass bei einer Fusion zahlreiche kommunale Belange zusammengeführt und koordiniert werden müssen. Das geltende Fusionsrecht bestimmt, welche Belange die Gemeinden schon vor dem Zusammenschluss in ihrer Fusionsvereinbarung regeln müssen. Zu den vorgängig geregelten Punkten gehört das Wahlverfahren in den fusionierenden Gemeinden.

So müssen fusionierende Gemeinden in der Fusionsvereinbarung beispielsweise definieren, welche der gesetzlich vorgesehenen Varianten sie bei der Bestimmung des Sitzanspruches im Gemeinderat und gegebenenfalls im Generalrat wählen. Nur so sind die politischen Organe der neuen Gemeinde unmittelbar nach dem Zusammenschluss handlungsfähig und können ihre Aufgaben ohne Verzug wahrnehmen.

Das geltende Fusionsrecht ordnet in dieser Hinsicht an, dass die fusionierenden Gemeinden eigene Wahlkreise bilden, sofern die Fusionsvereinbarung nichts anderes bestimmt. Die Wahlkreise bleiben für die Dauer der Übergangsordnung bestehen. Die Übergangsordnung beginnt mit dem Zeitpunkt des Gemeindezusammenschlusses und dauert bis zum Zeitpunkt der nächsten Gesamterneuerungswahlen. Die Fusionsvereinbarung kann die Übergangsordnung allerdings bis zum Ende der darauf folgenden Legislaturperiode verlängern (Art. 137 GG).

Absatz 1 ermächtigt die Gemeinde Murten, mit Clavaleyres als ausserkantonaler Gemeinde eine Fusionsvereinbarung erarbeiten zu können. Nach der gängigen Regel im Kanton Freiburg können Gemeinden die Bestandesaufnahme und die Vorbereitungsarbeiten weitgehend autonom und anhand der bewährten Praxis bei Gemeindezusammenschlüssen organisieren.

Mit dem Inkrafttreten der Fusion «einen Sekundenbruchteil» nach der Aufnahme von Clavaleyres wird es möglich, den Inhalt der Vereinbarung dem freiburgischen Recht zu unterstellen. Eine Ausnahme besteht indessen darin, dass der Kanton Bern wünscht, den Entwurf der Fusionsvereinbarung vorgängig konsultieren zu können (Abs. 2). Die bernischen Behörden möchten die Gelegenheit erhalten, die Einwohnergemeinde Clavaleyres vor der kommunalen Abstimmung auf eventuell vorhandene, grundlegende Unterschiede zum bernischen Recht und zur bernischen Praxis bei Gemeindezusammenschlüssen aufmerksam machen zu können.

In der Vernehmlassung wurde noch vorgeschlagen, die zuständige bernische Behörde zu bezeichnen, die für Konsultation zuständig ist. Aus Gründen der kantonalen Souveränität wäre es jedoch nicht angebracht, dass sich ein freiburgisches Gesetz zu den Einzelheiten der Befugnisse von bernischen Behörden äussern würde.

Das Festlegen eines gemeinsamen Termins für die kommunalen Abstimmungen in Absatz 3 entspricht der Regelung im bernischen Clavaleyres-Gesetz und den gesetzlichen Anforderungen bei innerkantonalen Zusammenschlüssen (Art. 134d Abs. 5 GG). Den Fusionsgemeinden steht es grundsätzlich offen, die Abstimmungen auf einen eidgenössischen Termin zu legen oder ein separates Datum auszusuchen.

Nach derzeitiger Planung ist der 1. Januar 2021 als Zeitpunkt des Inkrafttretens von Aufnahme und Fusion vorgesehen.

Im 1. Quartal 2021 werden die kommunalen Organe in Freiburg ohnehin kantonsweit neu gewählt (ordentliche Gesamterneuerungswahlen nach freiburgischer Terminologie). Der 1. Januar 2021 bietet sich deshalb für die Realisierung des Zusammenschlusses der beiden Gemeinden an. Da dieses Datum wie erwähnt von mehreren Verfahren und Entscheidungen abhängt und im ungünstigsten Fall verschoben werden könnte, muss das zu erlassende ClaZG auch bei einem allfälligen späteren Zusammenschluss anwendbar sein.

Angesichts der Anzahl, Komplexität und Vorlaufzeit der einzelnen Verfahrensschritte auf kantonaler und eidgenössischer Ebene sollten die kommunalen Fusionsabstimmungen spätestens Ende September 2018 stattgefunden haben.

### *Art. 7 Vertretung im Generalrat*

Wahlberechtigt sind die mündigen Schweizerinnen und Schweizer mit Wohnsitz auf dem Gebiet der früheren Einwohnergemeinde Clavaleyres (Wahlkreis Clavaleyres; Art. 48 Abs. 1 Bst. a KV; Art. 2a Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte, PRG; SGF 115.1).

Anders als im Kanton Bern stellt sich aber noch die Frage, ob die im Wahlkreis Clavaleyres niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländer wahlberechtigt sind oder nicht. Ausschlaggebend ist die Anforderung, dass diese Personen im Zeitpunkt der Ausübung der politischen Rechte «seit mindestens fünf Jahren im Kanton Wohnsitz haben» müssen (C-Ausweis; Art. 2a Abs. 1 Bst. b PRG). Dabei wäre allerdings schon jetzt klar, dass Clavaleyres ja erst wenige Wochen vor dem Zeitpunkt der ersten Wahlen zur Bestellung der kommunalen Organe den Kanton gewechselt haben wird.

Mit dem zu erlassenden ClaZG wäre es an sich möglich, diese gesetzliche Anforderung einer fünfjährigen Mindestdauer der Niederlassung im Kanton für die Ausländerinnen und Ausländer von Clavaleyres aufzuheben. Doch diese Anforderung findet sich ebenfalls auf Stufe Kantonsverfassung (Art. 48 Abs. 1 Bst. b KV). Das führt nach dem jetzigen Stand der Kenntnisse zur Annahme, dass die erwähnten Ausländerinnen und Ausländer das Stimm- und Wahlrecht in den Angelegenheiten der neuen Gemeinde erst fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Fusion erwerben werden. Bis zu diesem Zeitpunkt könnten sie ihre politischen Rechte auf Gemeindeebene also nicht ausüben. Im Rahmen der Verhandlungen zum Gebietsänderungskonkordat (Art. 19 und 20 E-ClaZG) wird jedoch genauer untersucht werden können, ob diese Annahme zutreffend ist oder ob Handlungsspielraum für eine bessere Lösung besteht.

Die mit Absatz 1 vorgeschlagene Regelung der Entsendung einer eigenen, gewählten Vertretung entspricht in den Grundzügen dem geltenden Recht. Anders als bei innerkantonalen

Fusionen ist es allerdings nicht möglich, die Vertretung von Clavaleyres im Legislativorgan vor dem Zusammenschluss zu wählen, weil die Einwohnergemeinde Clavaleyres bis am Vortag des Zusammenschlusses ausschliesslich dem bernischen Wahlrecht und seinen Besonderheiten untersteht (Art. 3 Abs. 2 E-ClaZG). Das freiburgische Wahlrecht ist erst vom Tag des Zusammenschlusses an anwendbar.

Der verwendete Begriff «Vertretung» kann übrigens eine oder auch mehrere weibliche oder männliche Personen als gewählte(s) Mitglied(er) für den Ortsteil Clavaleyres im entsprechenden Organ der neuen Gemeinde bezeichnen.

Nach derzeitiger Einschätzung des Gemeinderats von Clavaleyres sollte es möglich sein, eine oder zwei Interessentinnen oder Interessenten für ein politisches Amt in der neuen Gemeindelegislative zu finden. Gemäss geltendem Recht hat der Wahlkreis Clavaleyres aufgrund seiner Bevölkerungszahl zwar nur Anspruch auf 1 Sitz im Generalrat. Die Gemeinde Murten prüft aber zusammen mit Clavaleyres, ob in der interkommunalen Fusionsvereinbarung freiwillig 2 Sitze reserviert werden könnten. Mit einer Zweier-Delegation bestünde erfahrungsgemäss die Chance, die politische Mitwirkung von Clavaleyres besser abzustützen und innerhalb dieser Delegation den Gedankenaustausch zu ermöglichen. Auch im Fall der Verhinderung einer der beiden Personen wäre die zeitgerechte Information der Bevölkerung im Ortsteil Clavaleyres über die Sitzungen des Generalrats immer noch gewährleistet.

Derzeit klären weitere freiburgische Gemeinden einen möglichen Zusammenschluss mit Murten ab. Es ist noch nicht definitiv absehbar, ob daraus eine erweiterte (oder eine zusätzliche) Fusion entstehen wird und wann sie gegebenenfalls in Kraft treten würde. Unter Umständen könnte eine erweiterte Fusion dazu führen, dass zwei Gemeinden gemeinsam eine Vertretung im Generalrat bestimmen müssten. Die Gemeinden Clavaleyres und Murten haben aber schon jetzt verbindlich festgelegt, dass für die Dauer der in der interkommunalen Fusionsvereinbarung festgelegten Übergangsordnung der Ortsteil Clavaleyres eine eigene Vertretung in den Generalrat der neuen Gemeinde entsenden soll.

Da im Fall einer erweiterten Fusion sowohl Clavaleyres wie auch die weitere Gemeinde je einen eigenen Wahlkreis bilden würden, wäre die Vertretung dieser weiteren Gemeinde vor dem Zusammenschluss zu bestimmen (Art. 11 Abs. 2 E-ClaZG).

Mit dem Gesetzesentwurf wird für die Murtner Gemeindeorgane der Übergang von der laufenden zur neuen Legislaturperiode auf den Jahreswechsel 2021/2022 festgelegt (Art. 14 Abs. 2 und 3 E-ClaZG). Sofern also die Fusion wie geplant am 1. Januar 2021 in Kraft tritt, wird der Generalrat wegen der hinzukommenden Vertretung aus dem Wahlkreis Clavaleyres für die restlichen zwölf Monate der laufenden

Legislaturperiode nicht mehr 50, sondern 51 oder sogar 52 Sitze aufweisen (Abs. 2).

Absatz 3 ist verknüpft mit der Frage nach dem Zeitpunkt der endgültigen Konstituierung des Generalrats (Art. 12 Abs. 1 E-ClaZG).

### **Art. 8 Vertretung im Gemeinderat – Grundsatz**

Zur Frage der Wahlberechtigung wird auf die einleitenden Erläuterungen zu Artikel 7 E-ClaZG verwiesen.

Die Situation, dass sich im Ortsteil Clavaleyres dereinst keine(r) der nur wenigen Wahlberechtigten für das zeitintensive Amt einer Gemeinderätin oder eines Gemeinderats der neuen Gemeinde zur Verfügung stellen möchte, ist ein realistisches und ernst zu nehmendes Szenarium. Entsprechende behördliche Vermutungen von bernischer Seite gehen in diese Richtung und so wurden sogar Befürchtungen geäussert, wonach jemand unter Umständen gegen seinen Willen für dieses Amt verpflichtet werden könnte.

Es wurde deshalb vorsorglich geprüft, ob das unter den vorliegenden Umständen bestehende Recht auf 1 Sitz im Gemeinderat ausnahmsweise ausser Kraft gesetzt werden kann für den Fall, dass Clavaleyres einen eigenen Wahlkreis bildet. Die Abklärungen haben allerdings ergeben, dass das Recht der kommunalen Wahlberechtigten, die Mitglieder des Gemeinderats zu wählen, auf Verfassungsstufe verankert ist (Art. 49 KV). Eine weitere Bestimmung der Kantonsverfassung definiert zudem die in Gemeindeangelegenheiten wahlberechtigten Personen (Art. 48 KV).

Grundsätzlich bildet also die Durchführung eines Wahlgangs die obligatorische Voraussetzung, damit die Frage nach der Entsendung einer Vertretung geklärt werden kann (Abs. 1). Stellt sich dabei heraus, dass im Wahlkreis Clavaleyres die Suche nach einer interessierten Person für die Funktion als Gemeinderätin oder Gemeinderat und die Wahl tatsächlich erfolglos waren, bietet das zu erlassende ClaZG eine geeignete Speziallösung für eine andere Art der Interessensvertretung an (Art. 9 Abs. 4 E-ClaZG).

Absatz 2 ist verknüpft mit der Frage nach dem Zeitpunkt der endgültigen Konstituierung des Gemeinderats (Art. 12 Abs. 1 E-ClaZG).

In der Vernehmlassung schlugen die fusionierenden Gemeinden nochmals vor, von vornherein auszuschliessen, dass eine wahlberechtigte Person aus dem Ortsteil Clavaleyres im erstmalig konstituierten Gemeinderat der neuen Gemeinde Einsatz nimmt. Dies würde in «technischer» Hinsicht eine Sonderregelung zu den verfassungsrechtlichen Bestimmungen über das Wahlrecht bedingen.

Das Recht, als kommunal wahlberechtigte Person und als Vertreterin oder Vertreter des eigenen Ortsteils in eine

Gemeindeexekutive gewählt zu werden, ist allerdings eine der tragenden Säulen der demokratischen Grundordnung der Schweiz. Von diesem Recht sind schweizweit nur diejenigen Personen generell ausgeschlossen, bei denen ein Mindestmass an Urteils- und Handlungsfähigkeit nach offiziellem Befund verneint werden muss. Würde man nun mit dem ClaZG einer ganzen Bevölkerungsgruppe das Recht, gewählt zu werden, aus anderen Überlegungen als den erwähnten Gründen der Urteils- und Handlungsunfähigkeit entziehen, würde dies einen Präzedenzfall schaffen, der den elementaren Werten einer partizipativen Staatsgemeinschaft zuwiderläuft. Auch könnte von den Stimmberechtigten der Vorwurf der politischen Entmündigung erhoben werden.

Aufgrund dieser Abklärungen haben die Gemeinden im Nachgang zur Vernehmlassung erklärt, dass ihr Vorschlag nicht mehr aufrechterhalten werde.

Für den möglicherweise eintretenden Fall, dass sich aus dem Ortsteil Clavaleyres mangels Interesse keine wahlberechtigte Person für den Einsatz im Gemeinderat zur Verfügung stellen wird, hält der E-ClaZG mit der Fusionskommission eine innovative Ersatzlösung bereit.

### *Art. 9 Eigene Vertretung*

Wie schon beim Generalrat wird grundsätzlich eine eigene, gewählte Vertretung in den Gemeinderat entsendet (Abs. 1). Dies entspricht dem geltenden Recht. Auch hier kann die Vertretung jedoch erst im Anschluss an das Inkrafttreten der Fusion bestimmt werden.

Kann trotz eines Wahlgangs keine eigene Vertretung in den Gemeinderat der neuen Gemeinde entsendet werden, soll nicht weiter versucht werden, den dem Wahlkreis Clavaleyres vorbehaltenen Sitz mit einem zweiten Wahlprozedere gemäss Artikel 135a GG doch noch zu vergeben (Abs. 2). Zwar handelt es sich dabei um eine vom geltenden Recht abweichende Speziallösung. Doch sie stimmt mit der Auffassung überein, dass ein formeller Amtszwang für die Übernahme politischer Funktionen in Gemeindeorganen keine ausreichende Rechtsgrundlage hätte. Für die Dauer der Übergangsordnung würde folglich 1 Gemeinderatsmitglied weniger amtiert als in der interkommunalen Fusionsvereinbarung festgelegt.

Als Ersatz für den nicht besetzten Sitz im Gemeinderat schlägt der E-ClaZG die obligatorische Einsetzung einer Fusionskommission des Gemeinderats vor, in die die Interessen von Clavaleyres und seiner Bevölkerung eingebracht werden können (Abs. 4).

Absatz 3 behandelt den Fall, bei dem wie nach geltendem Recht die Möglichkeit besteht, dass ein Mitglied des Gemeinderats von Clavaleyres in den Gemeinderat der neuen Gemeinde übertritt, wobei die für Murten laufende Legislaturperiode

massgeblich ist (Art. 14 Abs. 2 E-ClaZG). Dann müsste kein Wahlverfahren in Gang gesetzt werden. Der Grund läge darin, dass die frühere Wahl nach bernischem Recht, mit der einer Person ein politisches Mandat anvertraut worden war, auch die oben erläuterte Voraussetzung eines Wahlgangs im verfassungsrechtlichen Sinn erfüllen würde. Damit hätte die Amtsinhaberin oder der Amtsinhaber einen Wählerauftrag, den sie oder er zunächst im Gemeinderat von Clavaleyres, vom Inkrafttreten der Fusion an jedoch in der Exekutive der neuen Gemeinde wahrnehmen würde.

Wenn sich indessen niemand für die Möglichkeit des Übertritts interessieren würde, käme es in Anwendung des geltenden Rechts doch noch zur Durchführung eines Wahlgangs.

### *Art. 10 Gemeinsame Vertretung*

Die Fusionsvereinbarung kann im Falle der Beteiligung einer weiteren Gemeinde (oder von mehreren) eine gemeinsam gewählte Vertretung im Gemeinderat vorsehen (Abs. 1). Artikel 136a Abs. 2 GG gilt analog.

Bei Absatz 2 finden die Erläuterungen zu Artikel 9 Abs. 3 E-ClaZG analoge Anwendung. Der Mangel an Kandidaten oder an gewählten Personen, die zur Amtsübernahme bereit sind, kann bei einem gemeinsamen Wahlkreis jedoch nicht zur Einsetzung einer Fusionskommission führen, dies im Gegensatz zur Regelung mit einem eigenen Wahlkreis im Sinn von Artikel 9 E-ClaZG.

### *Art. 11 Umsetzung der Regeln über die Vertretungen – Grundsatz*

Die nach dem Inkrafttreten der Fusion einzuleitenden Verfahren betreffen gemäss Absatz 1 den Ortsteil Clavaleyres, der als eigener Wahlkreis eine Vertretung in den Generalrat und in den Gemeinderat entsenden soll. Weiter betreffen die Verfahren nicht nur den Ortsteil Clavaleyres, sondern auch die fusionierte weitere Gemeinde, sofern der Ortsteil Clavaleyres und diese weitere Gemeinde als gemeinsamer Wahlkreis organisiert sind und eine Vertretung in den Gemeinderat entsenden.

Die Gemeinde Murten wird höchstwahrscheinlich einen eigenen Wahlkreis bilden. Was die allenfalls fusionierende weitere Gemeinde angeht, kann die interkommunale Fusionsvereinbarung wie erwähnt bestimmen, dass diese freiburgische Gemeinde ebenfalls einen eigenen Wahlkreis bildet. In diesen eigenen Wahlkreisen ohne Einbezug des Ortsteils Clavaleyres sollen die in Absatz 2 genannten Verfahren ohne Verzögerung eingeleitet und durchgeführt werden. Bei einer Fusion am 1. Januar 2021 sollen sie demnach im Herbst 2020 eingeleitet werden können. Das entspricht dem Vorgehen bei innerkantonalen Fusionen.

### Art. 12 Konstituierung

Am 1. Januar 2021 wird noch nicht feststehen, wer den Wahlkreis Clavaleyres in den Organen der neuen Gemeinde vertritt. Die in Absatz 1 vorgeschlagene Regelung ist der geltenden Lösung für den Gemeinderat nachempfunden, wenn nach den Gesamterneuerungswahlen nicht alle Sitze besetzt sind (Art. 58a GG).

Die Oberamtsperson ist nach Ablauf dieser Anfangsphase dafür zuständig festzustellen, wer den Wahlkreis Clavaleyres in den Gemeindeorganen vertreten wird (gegebenenfalls, dass niemand im Gemeinderat der neuen Gemeinde Einsitz nehmen wird).

Sollte sich in dieser Anfangsphase zwischen dem Zeitpunkt der Fusion und den oberamtlichen Feststellungen eine Frage ergeben, die das zu erlassende ClaZG nicht beantwortet, soll versucht werden, eine Antwort aus der analogen Anwendung des geltenden Rechts abzuleiten (Abs. 2).

Das grundsätzlich unbeschränkte Fortbestehen der Beschlüsse aus der Anfangsphase soll nach Absatz 3 nicht nur für den Gemeinderat (analog zu Art. 58a Abs. 3 GG), sondern auch für den Generalrat gelten. Der Gemeinderat hat indessen die Möglichkeit, dem Generalrat das Rückkommen auf bereits getroffene Beschlüsse zu beantragen (Art. 20 und 51<sup>bis</sup> GG), namentlich wenn sich nach dem Amtsantritt der Vertretung des Wahlkreises Clavaleyres eine unerwartete Situation ergeben sollte. Ausserdem wacht der Oberamtmann darüber, dass die neue Gemeinde gut verwaltet wird. Er berät und unterstützt sie (Art. 146 Abs. 2 GG), insbesondere während dieser Anfangsphase.

### Art. 13 Fusionskommission des Gemeinderats

Die Fusionskommission nach Absatz 1 untersteht als Verwaltungskommission dem Gemeinderat. Sie hat beratende Stimme, soweit der Gemeinderat ihr nicht Entscheidungsbefugnisse überträgt.

Die Annahme ist nicht von vornherein unrealistisch, dass weder im Gemeinderat der neuen Gemeinde noch in der Fusionskommission ein Mitglied des früheren Gemeinderats von Clavaleyres Einsitz nehmen wird. Damit könnte ein Wissensverlust einhergehen. Deshalb schlägt der E-ClaZG vor, dass auch das auswärtige Verwaltungspersonal aufgrund seiner Vertrautheit mit den lokalen Verhältnissen von Clavaleyres zur Teilnahme eingeladen werden kann (Abs. 2).

Die Oberamtsperson hat nach geltendem Recht die Befugnis, den Sitzungen von Gemeindeorganen mit beratender Stimme beizuwohnen (Art. 146 Abs. 5 GG). Diese Befugnis wird auch dem Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland erteilt, das so sein Wissen und seine Erfahrungen bezüglich der Einwohnergemeinde Clavaleyres in die Fusionskommission einbringen kann (Abs. 3).

### Art. 14 Amtsdauer

Nach Absatz 1 üben die nach freiburgischem Recht gewählten Vertretungen des Wahlkreises Clavaleyres ihr Mandat im General- und Gemeinderat während der Übergangsordnung aus, die am Ende der neuen Legislaturperiode abläuft. Das Mandat beginnt mit der Vereidigung und dem Amtsantritt (Art. 7 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 2 E-ClaZG), also aller Voraussicht nach im Frühjahr 2021, und endet im Frühling 2026.

Das Mandat von allenfalls in den Gemeinderat eingetretenen Personen (Art. 9 Abs. 3 und Art. 10 Abs. 2 E-ClaZG) endet demgegenüber bereits am 31. Dezember 2021, weil sonst das im Dezember 2015 nach bernischem Recht anvertraute, politische Amt ununterbrochen während mehr als zehn Jahren, bis Frühling 2026, ausgeübt werden könnte.

Die gleiche Dauer (ab Einsitznahme bis zum Frühling 2026) gilt für die Mitglieder einer allfälligen Fusionskommission, da ja dem vakant verbleibenden Sitz im Gemeinderat Rechnung getragen werden soll.

Allerdings könnte die interkommunale Fusionsvereinbarung zum vornherein bestimmen, dass die Übergangsordnung für die Vertretungen im Generalrat, im Gemeinderat oder in beiden Organen erst 2031 endet. Ausserdem bestünde für den Generalrat jederzeit die Möglichkeit, für Clavaleyres einen permanenten Gemeindevahlkreis einzurichten.

Der Gemeinderat kann die Fusionskommission freiwillig über 2026 hinaus beibehalten, auch wenn für Clavaleyres dann kein eigener Wahlkreis mehr bestehen sollte.

Absatz 2 bezieht sich auf den Wahlkreis Murten, dessen Ausgangslage sich wie folgt präsentiert: Gemäss den geltenden kantonalen Bestimmungen würde der Zusammenschluss mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres am 1. Januar 2021 eigentlich automatisch bewirken, dass die laufende Legislaturperiode der Gemeinde Murten am 31. Dezember 2020 endet. Die politischen Mandate der gegenwärtig amtierenden 50 Generalratsmitglieder und der 7 Gemeinderatsmitglieder würden zu diesem Zeitpunkt ablaufen. Vorher – im Herbst 2020 – müssten deshalb die Nachfolgerinnen und Nachfolger gewählt werden.

Nun klären aber wie gesagt auch andere freiburgische Gemeinden einen möglichen Zusammenschluss mit Murten ab. Eine Fusion mit einer Drittgemeinde am 1. Januar 2022 würde bei gleichbleibenden Sitzzahlen in den Gemeindeorganen wieder Wahlen nach sich ziehen, die im Herbst 2021 durchgeführt werden müssten.

Zwei Wahlgänge innerhalb eines Jahres (Herbst 2020 und Herbst 2021), der erhöhte Aufwand, den die lokalen Parteien damit auf sich nehmen müssten, und Abwahlen nach nur einjähriger Amtsdauer könnten indessen gewichtige Nachteile darstellen. Diese Mängel können vermieden werden, indem das zu erlassende ClaZG das Ende der laufenden Legislatur-

periode verbindlich auf den 31. Dezember 2021 legt. Allerdings verlängern sich dann auch die laufenden Mandate aller 57 amtierenden Mitglieder von Legislative und Exekutive verbindlich um zwölf Monate bis Ende 2021.

Vor diesem Hintergrund hatte es sich als notwendig erwiesen, die Grundzüge dieses aussergewöhnlichen Lösungsansatzes zu Handen der lokalen Politik zu skizzieren, noch bevor die öffentliche Vernehmlassung formell begann. Nach den im April und Mai 2017 erhaltenen Reaktionen aus den Reihen der Exekutive und der Legislative zu schliessen, konnte eine gute Aufnahme für den vorgeschlagenen Weg angenommen werden, weshalb er in den Gesetzesvorentwurf integriert und im E-CLaZG beibehalten wurde.

Schon an dieser Stelle ist allerdings zu präzisieren, dass möglicherweise erst gegen Ende des Jahres 2019 klar sein wird, ob es überhaupt zu einem Entscheid an der Urne über den Zusammenschluss mit der Drittgemeinde kommt oder nicht. Weil das ClaZG vor diesem Zeitpunkt zu erlassen ist, gilt diese definitive Verlängerung der laufenden Legislaturperiode und der Amtsdauern auch für den Fall, dass die Fusion mit der Drittgemeinde letztlich an der Urne oder schon im Vorfeld scheitern sollte. Es bestünde nämlich nicht genügend Vorlaufzeit, um das ClaZG noch rechtzeitig vor dem Kantonswechsel und der Fusion von Clavaleyres am 1. Januar 2021 ändern zu können.

Weiter gilt Artikel 14 Abs. 2 E-ClaZG verbindlich auch für den Fall, dass die Fusion mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres wider Erwarten nicht schon am 1. Januar 2021 in Kraft treten könnte, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt: Auch bei dieser Variante laufen die Legislaturperiode und die politischen Mandate im Wahlkreis Murten erst am 31. Dezember 2021 ab.

Nach dem Ende der laufenden Legislaturperiode am 31. Dezember 2021 beginnt tags darauf die neue Legislaturperiode (Abs. 3). Wie bereits erwähnt, finden die Wahlen im Wahlkreis Murten im Herbst 2021 statt.

Der Gesetzesentwurf hält in den Artikeln 16–18 weitere ergänzende Regeln für die Möglichkeit eines zusätzlichen Zusammenschlusses am 1. Januar 2022 bereit.

### **Art. 15 Finanzhilfe für die Fusion**

Finanzhilfen werden grundsätzlich nur für innerkantonale Zusammenschlüsse ausgerichtet. Gestützt auf Artikel 1 Abs. 3 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; SGF 141.1.1) untersteht Clavaleyres als ausserkantonale Gemeinde dem GZG formell nicht, auch wenn sie aus den erwähnten, rein verfahrenstechnischen Gründen während eines Sekundenbruchteils als eigenständige freiburgische Gemeinde betrachtet werden kann.

Der E-ClaZG überlässt es jedoch der Beurteilung des Staatsrats, ob er nach Abwägung aller Umstände freiwillig ein besonderes Zeichen in Form der Ausrichtung einer Finanzhilfe setzen möchte oder nicht (Abs. 1). Der mögliche Höchstbetrag entspricht dem Grundbetrag der Gemeinde Clavaleyres, der sich aus der Multiplikation der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl von Clavaleyres (ungefähr 50 Personen) mit 200 Franken ergibt.

Wird allerdings zum selben Zeitpunkt mindestens eine weitere Gemeinde oder (im Fall von Verzögerungen im Zusammenhang mit dem Kantonswechsel) mindestens eine andere Drittgemeinde fusionieren, soll Clavaleyres nach Absatz 2 als freiburgische Gemeinde gelten; sie würde demnach für die Ausrichtung der Finanzhilfe von Amtes wegen berücksichtigt. Die gesamte Finanzhilfe, bestehend aus der Summe der Grundbeträge von Clavaleyres und der anderen Gemeinde, würde daher mit dem Faktor 1,1 multipliziert (der Grundbetrag der Gemeinde Murten könnte nicht berücksichtigt werden, weil er aufgrund einer früheren innerkantonalen Fusion bereits Gegenstand einer Finanzhilfe war). Bei 2 anderen Gemeinden würde der Faktor 1,2 angewendet, bei 3 der Faktor 1,3, usw. Zuständig für den Entscheid über die Finanzhilfe wäre nach geltendem Recht der Grosse Rat.

Im bernischen Clavaleyres-Gesetz wird eine Finanzhilfe des Kantons Bern ausgeschlossen.

### **Art. 16 Ergänzende Regeln bei einer zusätzlichen Fusion am 1. Januar 2022 – Wahlen**

Soweit ersichtlich ist es seit dem Beginn der Gemeindezusammenschlüsse ab Ende der sechziger Jahre noch nicht vorgekommen, dass eine Gemeinde innerhalb von nur zwölf Monaten zweimal fusioniert. Das geltende Recht kennt keine spezifischen Bestimmungen für diesen Fall.

Somit hat das ClaZG in erster Linie die Aufgabe, vorsorglich das Wahlverfahren und die Zusammensetzung der Organe einer zukünftigen Gemeinde zu regeln, die sich am 1. Januar 2022 aus den Ortsteilen Clavaleyres und Murten (= neue Gemeinde) und demjenigen der Drittgemeinde (oder mehrerer) zusammensetzen würde. Findet am 1. Januar 2022 keine zusätzliche Fusion statt, finden die Artikel 16–18 E-ClaZG allerdings keine Anwendung.

Die Verschiebung der Gesamterneuerungswahlen in der fusionierenden Drittgemeinde auf Herbst 2021 entspricht dem geltenden Recht. Ihre Legislaturperiode dauert demnach bis zum 31. Dezember 2021 und ihre amtierenden Behördenmitglieder bleiben bis zu diesem Zeitpunkt im Amt, wie dies auch für den Wahlkreis Murten bestimmt wird (Art. 14 Abs. 2 E-ClaZG).

### Art. 17 Grundsätze der Sitzverteilung

Der Unterschied zwischen Artikel 17 und 18 besteht darin, dass die Bestimmungen von Artikel 17 Auswirkungen auf die übergeordnete Gesetzesebene haben sollen, während Artikel 18 die Auswahl einer geeigneten Regelung in der Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde erleichtern soll.

Absatz 1 betrifft den Wahlkreis Clavaleyres. Die in der interkommunalen Fusionsvereinbarung zugesicherten Sitzzahlen bleiben wie gesagt bis im Jahr 2026 erhalten. Die Fusionsvereinbarung mit einer Drittgemeinde ändert daran nichts.

Bezüglich einer fakultativen Weiterführung dieser Sitzansprüche über das Jahr 2026 hinaus gilt Artikel 14 Abs. 1 E-ClaZG.

Absatz 2 betrifft den Wahlkreis Murten sowie den Wahlkreis der Drittgemeinde: Gleich wie beim stets angewendeten Grundsatz des geltenden Rechts soll das Verhältnis zwischen den kommunalen Bevölkerungszahlen dasjenige zwischen den beidseitigen Sitzansprüchen steuern, und zwar sowohl in der Legislative wie auch in der Exekutive (Art. 136 Abs. 2–3 sowie Art. 135 Abs. 1 GG). Wenn also eine Gemeinde mit beispielsweise 7 200 Einwohnenden mit einer Gemeinde mit 800 Einwohnenden fusioniert, wird die Fusionsvereinbarung dem bevölkerungsreicheren Wahlkreis 90% der Generalratsitze einräumen, dem anderen Wahlkreis 10%. Die Schwellenwerte von 90% und 10% gelten auch für den Gemeinderat.

Der Mindestanspruch von einem Sitz je Gemeindeorgan entstammt ebenfalls geltendem Recht. So steht der kleineren Gemeinde auf jeden Fall 1 Sitz in einem siebenköpfigen Gemeinderat zu, auch wenn sie rein rechnerisch die 10%-Schwelle nicht erreichen sollte.

### Art. 18 Sitzverteilung in den Fusionsvereinbarungen

Absatz 1 kann anhand des folgenden Beispiels illustriert werden: Möglicherweise wird die an der Urne anzunehmende interkommunale Fusionsvereinbarung für die neue Gemeinde insgesamt 52 Generalräte und 8 Gemeinderäte vorsehen (50 für Murten + 2 für Clavaleyres beziehungsweise 7 für Murten + 1 für Clavaleyres). Diese beiden Gesamtzahlen (52 sowie 8) würden ab dem Inkrafttreten gemäss Artikel 2 Absatz 4 gelten, also voraussichtlich ab 1. Januar 2021.

Nun könnte die ebenfalls angenommene Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde beispielsweise bestimmen, dass die aus der zusätzlichen Fusion hervorgehende Gemeinde insgesamt nur noch 50 Generalräte und 7 Gemeinderäte aufweist. Diese abweichenden Gesamtsitzzahlen wären ab dem 1. Januar 2022 massgebend und würden ab diesem Zeitpunkt den Zahlen in der interkommunalen Fusionsvereinbarung vorgehen (bis 2026).

Wenn jedoch die Fusion mit der Drittgemeinde nicht zustande kommen sollte, bleibt es bei den Gesamtsitzzahlen gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung. Im erwähnten Beispiel wären das 52 Sitze im Generalrat und 8 Sitze im Gemeinderat (bis 2026).

Jede der beiden Gesamtsitzzahlen in der Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde kann also nach oben oder unten abweichen, oder eben auch nicht. Bei allen möglichen Szenarien bleiben die dem Wahlkreis Clavaleyres bis 2026 zustehenden Sitzzahlen wie gesagt unverändert.

Absatz 2 beleuchtet die Sitzzahlen des Wahlkreises Murten in den Fusionsvereinbarungen.

Auch hier ein Beispiel: Aus der interkommunalen Fusionsvereinbarung könnte hervorgehen, dass dem Wahlkreis Murten 50 Generalräte und 7 Gemeinderäte in der neuen Gemeinde zustehen sollen. Die Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde könnte davon abweichen und zum Beispiel bestimmen, dass der Wahlkreis Murten in der aus der zusätzlichen Fusion hervorgehenden Gemeinde noch 38 Generalräte und 5 Gemeinderäte stellt (bei einer rechnerischen Annahme, dass es sich um mehrere Drittgemeinden handelt). Diese abweichenden Sitzzahlen (38 und 5) für den Wahlkreis Murten wären ab dem 1. Januar 2022 massgebend und würden ab diesem Zeitpunkt den Zahlen in der interkommunalen Fusionsvereinbarung (50 und 7) vorgehen (bis 2026).

Beim erwähnten Szenarium würde die Aufteilung der Sitze in den Gemeindeorganen ab 1. Januar 2022 bis im Frühling 2026 wie folgt aussehen:

Generalrat:	Murten 38 + Clavaleyres 2 + Drittgemeinden 10 = 50
-------------	--

Gemeinderat:	Murten 5 + Clavaleyres 1* + Drittgemeinden 2 = 8*
--------------	---

Wenn jedoch die Fusion mit den Drittgemeinden am 1. Januar 2022 nicht zustande kommen sollte, bliebe es bei den Sitzzahlen für den Wahlkreis Murten gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung bis 2026, also:

Generalrat:	Murten 50 + Clavaleyres 2 = 52
-------------	-----------------------------------

Gemeinderat:	Murten 7 + Clavaleyres 1* = 8*
--------------	-----------------------------------

\* Sofern der Sitz des Wahlkreises Clavaleyres im Gemeinderat nicht vergeben werden kann, ist die Fusionskommission einzusetzen und bis 2026 weist der Gemeinderat nur 7 Mitglieder auf.

### Art. 19 Aufnahme – Bestandteile des Beschlusses

Dieses Kapitel definiert die Rahmenbedingungen für die Aufnahme von Clavaleyres durch den Kanton Freiburg. Sie beruhen insbesondere auf dem Gesetz vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG; SGF 121.3).

Nicht direkt anwendbar ist dagegen der Vertrag vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer; SGF 121.4): Der Kanton Freiburg ist zwar Vertragskanton, nicht aber der Kanton Bern.

Das vorliegende Projekt mit seinen hauptsächlich territorialen und institutionellen Auswirkungen unterliegt auch nicht der Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005 für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV; SGF 121.5), da kein in Artikel 48a Abs. 1 BV genannter Aufgabenbereich davon betroffen ist.

Die beiden Kantonsregierungen sind übereingekommen, den Kantonswechsel der Einwohnergemeinde Clavaleyres in zwei unterschiedlichen interkantonalen Verträgen zu regeln: in einem Konkordat sowie – für untergeordnete Modalitäten – in einer interkantonalen Vereinbarung. Das gleiche Vorgehen befolgt der Kanton Bern im Gesetz vom 26. Januar 2016 betreffend die Durchführung von Abstimmungen über die Kantonszugehörigkeit bernjurassischer Gemeinden, welches den allfälligen Wechsel von bernjurassischen Gemeinden zum Kanton Jura regelt.

Da die Gemeinde Clavaleyres aber nicht als eigenständige Einwohnergemeinde des Kantons Freiburg existieren, sondern ein Ortsteil der neuen Gemeinde sein wird, werden auch die Grundzüge des Zusammenschlusses (gemäss interkommunaler Fusionsvereinbarung) im Konkordat zu berücksichtigen sein (Abs. 1 und 2).

Die interkantonalen Verträge werden in Artikel 48 BV geregelt. Die Kantone können solche für alle Bereiche abschliessen, ob es nun um eigene Kompetenzen oder um durch den Bund delegierte Kompetenzen geht. Diese Verträge können auch eine Änderung der Grenzen zum Gegenstand haben.

Ein interkantonaler Vertrag darf dem Recht und den Interessen des Bundes nicht zuwiderlaufen (Art. 48 Abs. 3 BV). Dasselbe gilt für die verfassungsmässigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie für die Interessen und das kantonale Recht der anderen Kantone. Er darf weder den demokratischen Grundsatz (Art. 51 BV) noch die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen (Art. 3 BV) verletzen.

Im Allgemeinen werden interkantonale Verträge zwischen zwei oder mehreren Kantonen abgeschlossen. Eine Gemeinde kann Vertragspartei sein, sofern dies im kantona-

len Recht vorgesehen ist. Dies ist für den Kanton Freiburg jedoch nicht der Fall. Die beiden Fusionsgemeinden nehmen somit grundsätzlich nicht an den Verhandlungen im Hinblick auf die Unterzeichnung der interkantonalen Verträge teil. Der Gemeinde Murten steht allerdings das Recht zu, angehört zu werden (Abs. 3).

Entscheidend ist, dass die beiden interkantonalen Verträge sämtliche Auswirkungen einer Änderung des freiburgischen und des bernischen Kantonsgebiets erfassen und einer Lösung zuführen sollen.

Die folgenden Aspekte werden Gegenstand der Verhandlungen sein (keine abschliessende Aufzählung):

- > Gebiet und Bürger: Bürgerrecht und Einbürgerung;
- > Recht: geltendes Recht und Übergangsrecht, Verträge, Konzessionen, Bewilligungen, hängige Verfahren (Verwaltungs-, Zivil- und Strafrecht), Notariatswesen, Vollzug von Beschlüssen;
- > Finanzordnung: Übertragung des allfälligen Verwaltungsvermögens zwischen den Kantonen, Staatsbeiträge und Stipendien, Sozialhilfe, Finanzausgleich und Abgaben, Gebühren, Kantonssteuern.

### Art. 20 Konkordat

Das Gebietsänderungskonkordat wird die Grundprinzipien für den Wechsel der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres und das Verhältnis der Einwohner zum Kanton Freiburg regeln. Das Aushandeln, die Unterzeichnung und die Erklärung des Beitritts zum Konkordat gemäss Absatz 1 folgen den geltenden Bestimmungen (Art. 100 Abs. 1 und Art. 114 Abs. 2 KV; Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 3 VertragsG).

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde noch vorgeschlagen, die auf bernischer Seite zuständige Behörde zu bezeichnen. Aus Gründen der kantonalen Souveränität wäre es jedoch nicht angebracht, wenn sich ein freiburgisches Gesetz zu den Einzelheiten bei den Zuständigkeiten des bernischen Regierungsrats und seiner Verwaltung äussern würde.

### Ausgangslage im Kanton Freiburg

Der Kanton umfasst das Gebiet, das ihm durch die Eidgenossenschaft gewährleistet ist (Art. 2 Abs. 1 KV). Die kantonalen Stimmberechtigten nahmen die Kantonsverfassung am 16. Mai 2004 an und definierten damit gleichzeitig das Kantonsgebiet und seine Grenzen. Die Gewährleistung der Kantonsverfassung und des Kantonsgebiets erfolgte dann am 8. Juni 2005 durch den Ständerat und am 13. Juni 2005 durch den Nationalrat.

Das von den Stimmberechtigten in seinen gegenwärtigen Grenzen definierte und vom Bund gewährleistete Kantons-

gebiet soll nun formell durch das Beitrittsgesetz erweitert werden. Es erscheint deshalb logisch und sachgerecht, dass die kantonalen Stimmberechtigten auch zuständig sein sollten, um über die Erweiterung zu entscheiden (Abs. 2).

Bei einem Erlass zur Genehmigung des Beitritts zu einem interkantonalen Vertrag können die politischen Rechte gemäss den einschlägigen Bestimmungen ausgeübt werden (Art. 13 Abs. 4 VertragsG). Das Recht des Kantons Freiburg unterstellt nun aber Erlasse in Gesetzesform lediglich der fakultativen Volksabstimmung. Bei strikter Anwendung dieser Vorschrift hiesse das, dass mindestens 6000 Stimmberechtigte einen Urnengang zum Beitrittsgesetz verlangen müssten, damit sich sämtliche Stimmberechtigten zu diesem für den Kanton ausserordentlichen Wechsel einer Gemeinde überhaupt äussern könnten (Art. 46 Abs. 1 Bst. a KV). Unter dem geltenden Recht wäre also nicht garantiert, dass ein Urnengang auch tatsächlich stattfindet.

Durch den beabsichtigten Kantonswechsel erfährt der Wortlaut der Kantonsverfassung (Art. 2 Abs. 1) keine Änderung. Es liegt deshalb keine Teilrevision des Wortlauts der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 vor – eine Ansicht, die vom Bundesamt für Justiz ebenfalls vertreten wird (Rechtsauskunft vom 15. Februar 2017). Auch unter diesem Aspekt käme es also nicht zu einer obligatorischen Volksabstimmung im Sinne von Artikel 45 Bst. a KV.

### Obligatorische Volksabstimmung

Die obligatorische Abstimmung der kantonalen Stimmberechtigten wurde aber in den Vorentwürfen zum ClaZG wie folgt begründet:

Für den gleich gelagerten Fall des (letztlich nicht realisierten) Zusammenschlusses der Gemeinden Risch (ZG) und Meierskappel (LU) kam das luzernische Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement zum Schluss, dass einerseits Artikel 53 Abs. 3 BV verlange, dass sich die Stimmberechtigten des Kantons zu einer Gebietsveränderung äussern können. Andererseits habe der Kantonswechsel einer Gemeinde – vorbehältlich einer ausdrücklich abweichenden Bestimmung im kantonalen Verfassungsrecht – auch für die betreffenden Kantone konstitutive Bedeutung (Rechtsauskunft vom 7. Oktober 2002).

In seiner Rechtsauskunft vom 29. Oktober 2002 zum soeben erwähnten Vorhaben vertrat das Bundesamt für Justiz ebenfalls die Ansicht, dass die Fusion der Zustimmung der Stimmberechtigten beider Kantone bedarf.

Abgesehen davon befürworten mehrere Lehrmeinungen ein Plebiszit auf Kantonsebene für den Fall des Kantonswechsels einer Gemeinde.

Das Recht des Kantons Bern unterstellt Gebietsänderungen ausdrücklich einer obligatorischen Volksabstimmung. Von

den bernischen Behörden wurde mehrmals darauf hingewiesen, dass den Stimmberechtigten des Kantons Bern wie auch den Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Clavaleyres kaum verständlich gemacht werden könnte, aus welchen Gründen zwar sie zum Entscheid über die Gebietsänderung an die Urnen gerufen werden, aber die freiburgischen Stimmberechtigten ausgerechnet nicht. Die bernische Kantonssekretäre hat deshalb den Wunsch an den Kanton Freiburg herangetragen, einen Weg zu finden, um auch im aufnehmenden Kanton einen Volksentscheid zu ermöglichen.

Aus all diesen Gründen ist in den Vorentwürfen zum ClaZG vorgeschlagen worden, dass der Grosse Rat im Sinne einer sachlich, rechtlich und politisch gut begründeten Spezialregelung den Entscheid fällt, den Kantonswechsel einer obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen. Die Stimmberechtigten werden somit konkret darüber entscheiden, ob sie dem Gesetz über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Gebietsänderungskonkordat zustimmen wollen. Dabei wird der Text des Gebietsänderungskonkordats dem eigentlichen Abstimmungsgegenstand, das heisst dem Beitrittsgesetz, beigefügt (Art. 13 Abs. 5 VertragsG).

Der Verzicht auf eine obligatorische Volksabstimmung hätte bedeutende Auswirkungen auf das geplante Vorgehen im Kanton Bern und auf den gesamten zeitlichen Ablauf des Projekts. Zwecks Planungssicherheit wird deshalb vorgeschlagen, die Frage nach der Volksabstimmung im Kanton Freiburg schon im Rahmen des zu erlassenden ClaZG verbindlich zu beantworten, und sie nicht in der Schwebe zu halten, bis der Grosse Rat über das Beitrittsgesetz befindet.

Die Stimmberechtigten der Gemeinde Murten werden an dieser Volksabstimmung in gleicher Funktion teilnehmen können wie die Stimmberechtigten der anderen freiburgischen Gemeinden. Für das Weitere kann auf die Erläuterungen zu Artikel 4 E-ClaZG verwiesen werden.

### Das Thema der obligatorischen Volksabstimmung in der Vernehmlassung

Die vorgeschlagene obligatorische Abstimmung der freiburgischen Bevölkerung wird speziell seitens der Gemeinden begrüsst. Von den 31 Antworten spricht sich nur eine einzige dagegen aus. Die verschiedenen, darin vorgebrachten Argumente halten einer Überprüfung allerdings nicht stand:

Nach der rechtswissenschaftlichen Definition des Begriffes «Staat» – hier als Synonym zum Ausdruck «Kanton» verwendet – sind für die Existenz eines Kantons drei Grundlagenelemente: Ein bestimmtes Staatsvolk (1), das sich auf einem bestimmten Staatsterritorium (2) eine Staatsgewalt (3) in Form einer Verfassung gibt.

Übertragen auf das vorliegende Projekt bedeutet dies, dass sich die Zusammensetzung des freiburgischen Volks ändert,

weil die Bevölkerung der Gemeinde Clavaleyres nach dem Kantonswechsel neu zu unserer Bevölkerung gehört, und dass sich die Zusammensetzung des freiburgischen Territoriums ebenfalls ändert, weil das Gebiet der Gemeinde Clavaleyres nach dem Kantonswechsel neu zu unserem Territorium gehört. Das neue Zusammensetzen des freiburgischen Volks und des freiburgischen Gebiets verändert den Kanton als solchen und ist deshalb ein Vorgang auf der höchsten rechtlichen Ebene, auf der Verfassungsebene. Folglich ist das Gebietsänderungskonkordat dem Souverän zum Entscheid zu unterbreiten (Art. 45 Bst. a KV).

Soweit ersichtlich haben ausserdem alle Kantone, die in der Vergangenheit den Kantonswechsel von einer oder mehreren Gemeinden zu verzeichnen hatten (Bern, Jura und Basellandschaft), eine obligatorische Volksabstimmung durchgeführt. Die Verfassungen der drei erwähnten Kantone enthalten dafür denn auch eine explizite Bestimmung (was in der geltenden Verfassung des Kantons Freiburg nicht der Fall ist).

Weiter trifft es nicht zu, dass nur diejenigen Bestimmungen die Bezeichnung «Verfassungsrecht» beanspruchen können, die im Kodex mit der Überschrift «Kantonsverfassung» Aufnahme gefunden haben: Das zu Fragen der Gebietsänderung verfasste Gutachten von November 2017 des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg hat – mit mehreren Quellenhinweisen – bestätigt, dass die Existenz von verfassungsrechtlichen Bestimmungen ausserhalb eines Dokuments mit dem Titel «Kantonsverfassung» grundsätzlich möglich und von Bundesrechts wegen zulässig ist. Derjenige Gesetzesartikel, wonach der Kantonswechsel der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt wird, ist somit unter dem materiellen Aspekt als verfassungsrechtliche Bestimmung einzustufen, auch wenn der Artikel unter dem formellen Gesichtspunkt als gesetzliche Bestimmung in Erscheinung tritt.

Soweit in der erwähnten Antwort im Vernehmlassungsverfahren die Bedeutung des Kantonswechsels wegen der Grösse der Gemeinde Clavaleyres verneint wird, kann auf die vergleichbare Grösse der Gemeinde Vellerat verwiesen werden, deren Kantonswechsel ebenfalls Gegenstand von obligatorischen kantonalen Abstimmungen war: Vellerat zählt auch heute nur rund 70 Einwohnerinnen und Einwohner, dies auf einem Gebiet von 2,04 km<sup>2</sup>.

Der Gesetzesartikel füllt also eine einzelne Lücke in der Verfassung des Kantons Freiburg. Dennoch trifft die Befürchtung, es werde damit ein unliebsamer Präzedenzfall geschaffen, nicht zu:

- > Es ist ausgeschlossen, dass ein anderes zukünftiges Vorhaben die staatsrechtlichen Existenzgrundlagen des Kantons Freiburg gleichermaßen verändern könnte, wie dies hier – gleich in zweifacher Hinsicht: Volk und Gebiet – der Fall ist.

- > Der Gesetzesartikel betrifft ausschliesslich die Gemeinde Clavaleyres. Es ist ausgeschlossen, dass er auf irgendeine andere Gemeinde angewendet werden kann.
- > Das ClaZG wird aufgehoben, sobald das Projekt Clavaleyres umgesetzt ist.
- > Der Kanton Freiburg bewahrt mit dem hier gewählten Vorgehen seine vollständige Autonomie bei der Frage, ob er zu einem späteren Zeitpunkt allenfalls eine explizite, auf denkbare weitere Fälle anwendbare Verfassungsbestimmung annehmen und in die Verfassung vom 16. Mai 2004 integrieren möchte, oder ob er am gegenwärtigen Wortlaut der Kantonsverfassung nichts verändern möchte.

### Gleichzeitige Volksabstimmungen

Die Regelung in Absatz 3 entspricht dem Entwurf zum bernischen Clavaleyres-Gesetz. Es wäre zudem wünschenswert, dass das Beitrittsgesetz innert höchstens 180 Tagen seit seinem Erlass durch den Grossen Rat zur Abstimmung gelangt, das heisst innert der Frist, die für das Dekret im Falle einer Teilrevision der Kantonsverfassung gilt (Art. 103 Abs. 2 PRG).

### Zusammenarbeit der kantonalen Parlamente

Die parlamentarische Arbeit, insbesondere im Plenum des Grossen Rats, in der Kommission für auswärtige Angelegenheiten oder allenfalls in einer interparlamentarischen Kommission, findet grundsätzlich im Rahmen der geltenden Bestimmungen statt (VertragsG, GRG).

Sollte der Grosse Rat die Genehmigung des durch den Staatsrat ausgehandelten und unterzeichneten Konkordats zuhanden der Volksabstimmung ablehnen, müsste die Freiburger Kantonsregierung Gespräche mit dem Kanton Bern aufnehmen. Die neuen Verhandlungen sollten Anpassungen des Konkordats ermöglichen, so dass der Grosse Rat dieses genehmigen kann. Für das Zustandekommen des Kantonswechsels und der Fusion ist jedenfalls eine gute Verständigung zwischen den beiden Kantonsparlamenten unabdingbar.

### Art. 21 Vollzugsvereinbarung

Die in Absatz 1 erwähnte Kompetenz des Staatsrats bezüglich der interkantonalen Vollzugsvereinbarung entspricht dem geltenden Recht (Art. 100 Abs. 2 und Art. 111 Abs. 2 KV; Art. 7 Abs. 1 VertragsG). Dies gilt auch für die weiteren Ausführungsbestimmungen (Art. 91 Abs. 2 KV).

Die Möglichkeit zur Subdelegation ist in Artikel 7 Abs. 2 VertragsG verankert (Abs. 2).

Anders als beim übergeordneten Gebietsänderungskonkordat ergibt sich bei der Vollzugsvereinbarung eher die Möglichkeit, die Gemeinde Murten fallweise und in geeigneter Form an den Verhandlungen teilnehmen zu lassen.

Unter Umständen kann es den Parteien aber zweckmässiger erscheinen, der Gemeinde die Gelegenheit zur Mitwirkung in Form eines Anhörungsrechts zu gewähren.

### *Art. 22 Verfahren des Bundes*

Die Genehmigung der Änderung des Kantonsgebiets wird von der Bundesversammlung in Form eines Bundesbeschlusses erteilt (Art. 53 Abs. 3 BV). Nach Auskunft des Bundesamtes für Justiz vom 15. Februar 2017 ist es nicht angebracht, zusätzlich noch um die Erneuerung der Gewährleistung der Kantonsverfassung zu ersuchen, da deren Wortlaut ja nicht verändert werde.

Es ist davon auszugehen, dass der Bund vor der Genehmigung die Rechtmässigkeit der kantonalen Verfahren prüft. Zu diesen zählt auch das zu erlassende ClaZG.

### *Art. 23 Vollzugs- und Schlussbestimmungen – Validierung von Verfahrensschritten*

Die in der Vergangenheit liegenden Verfahrensschritte waren nicht bestritten und können deshalb als gültig anerkannt werden. Aus Gründen der Rechtssicherheit erteilt das zu erlassende ClaZG nachträglich die Ermächtigung zu diesen Schritten, womit die Verfahrensetappen auf einer formellen Rechtsgrundlage im Sinne von Artikel 4 KV beruhen.

Es wird angestrebt, dass das zu erlassende ClaZG so bald als möglich in Kraft tritt. Sollte dies wider Erwarten erst nach der kommunalen Abstimmung (Art. 6 Abs. 3 E-ClaZG) möglich sein, validiert der zu erlassende Artikel 23 vorsorglich die Urnenabstimmungen und deren Vorbereitungsarbeiten, so dass auch hier von einer formellen Rechtsgrundlage ausgegangen werden könnte. Die Vorschriften des geltenden Rechts beider Kantone bezüglich eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens bleiben allerdings vorbehalten.

### *Art. 24 Kantonaler Vollzug*

Absatz 1 bezeichnet den Staatsrat als diejenige Behörde, die mit den Vollzugs- und Umsetzungsarbeiten an vorderster Stelle befasst ist (Art. 110 KV).

Der grösste Teil der kantonalen Umsetzungsarbeiten wird voraussichtlich darin bestehen, den Inhalt des Gebietsänderungskonkordats (Art. 20 E-ClaZG) und der Vollzugsvereinbarung (Art. 21 E-ClaZG) in die Praxis zu überführen und auf die einzelnen Fälle anzuwenden. Das soll so effizient wie möglich und mit demjenigen Aufwand geschehen, der durch die Verhältnisse gerechtfertigt ist. Deshalb ermächtigt der Gesetzesentwurf grundsätzlich sämtliche kantonalen Instanzen gleich welcher Stufe, mit der entsprechenden Partnerinstanz des Kantons Bern in Kontakt zu treten, den konkreten Sachverhalt festzustellen, die daraus resultierenden Fragen gemeinsam zu evaluieren und Lösungsvorschläge zu Händen

der zuständigen Behörden zu erarbeiten. Diese Idee wurde bereits im Bericht 2014-DIAF-96 (Ziff. 4) des Staatsrats ange-tönt. Allfällig schon bestehende Sonderregeln betreffend die interkantonale Zusammenarbeit können als Präzisierungen zu Absatz 2 verstanden werden.

Aus jetziger Sicht ist keine definitive Aussage möglich, welche Erlasse des bestehenden kantonalen Rechts angepasst werden müssen beziehungsweise ob im einzelnen Fall überhaupt Gestaltungsspielraum vorhanden sein wird. Wo dem nicht so ist, das heisst, wo ausschliesslich formale oder redaktionelle Anpassungen möglich sind, soll sich nach dem E-ClaZG der Staatsrat damit befassen (Abs. 3). Diese Idee wurde bereits im Bericht 2014-DIAF-96 (Ziff. 3) des Staatsrats aufgegriffen, unter Hinweis auf eine ähnlich lautende Bestimmung in der bernischen Gemeindegesetzgebung. Der Grosse Rat als gesetzgebende Gewalt könnte in jedem Fall sein Veto-recht ausüben (Art. 99 Abs. 1 sowie Art. 93 Abs. 1 und 3 KV; Art. 177 Abs. 1 und 3 GRG).

### *Art. 25 Interkommunaler und kommunaler Vollzug*

Die neue Gemeinde übernimmt mit dem Inkrafttreten des Zusammenschlusses alle bestehenden Rechte und Pflichten der Einwohnergemeinde Clavaleyres. Dazu gehören unter anderem die Mitgliedschaften von Clavaleyres in Gemeindeverbänden, die Gemeindeübereinkünfte, an denen Clavaleyres beteiligt ist, sowie die sonstigen Verträge der Einwohnergemeinde auf kommunaler Ebene. Die Anpassung betrifft die bestehenden Zusammenarbeitsformen nicht nur mit den bernischen, sondern auch mit den freiburgischen kommunalen und interkommunalen Gebietskörperschaften (Abs. 1).

Die Regelung betreffend die Vereinheitlichung der Gemein-dereglemente innert zwei Jahren entspricht dem geltenden Recht für innerkantonale Zusammenschlüsse (Art. 141 GG). Die Vereinheitlichung betrifft unter anderem das Baureglement der Einwohnergemeinde Clavaleyres (Abs. 2).

Gemäss der gängigen Praxis können die Gemeinden in der Fusionsvereinbarung auch bestimmen, dass – bis zur Vereinheitlichung – die genehmigten Reglemente der Gemeinde Murten auf den Ortsteil Clavaleyres anwendbar sind, sofern die Gemeinde Clavaleyres nicht über diesbezügliche Reglemente verfügte.

### *Art. 26 Aufhebungskompetenz*

Durch Absatz 1 erhält der Staatsrat die Befugnis, in den erwähnten, hinreichend bestimmten Fällen anstelle des Grossen Rats zu handeln. Das zu Artikel 24 Abs. 3 E-ClaZG Gesagte gilt analog.

Wenn das Projekt in einigen Jahren erfolgreich beendet sein wird, das heisst nach vollständig vollzogenem Kantonswechsel und umgesetzter Fusion, haben die Rechtserlasse ihren

Zweck erfüllt. Es besteht kein Interesse mehr an ihrem weiteren Bestehen und sie können somit aufgehoben werden (Abs. 1 Bst. d). Die einzige Ausnahme bildet die Genehmigung der interkommunalen Fusionsvereinbarung durch den Grossen Rat, die bestehen bleiben soll, so wie dies bei den innerkantonalen Zusammenschlüssen der Fall ist.

Die vorherigen Erläuterungen betreffend das Vetorecht des Grossen Rats, die Zuständigkeit des Staatsrats in Bezug auf die interkantonale Vollzugsvereinbarung und betreffend die vorgängige Anhörung der Gemeinde gelten sinngemäss (Abs. 2–4).

### **Art. 27 Referendum und Inkrafttreten**

Absatz 1 unterstellt das zu erlassende ClaZG dem fakultativen Gesetzesreferendum gemäss den geltenden Bestimmungen (Art. 46 Abs. 1 Bst. a KV).

Gemäss den verfügbaren Angaben hat die Einwohnergemeinde Clavaleyres stabile Finanzen im positiven Bereich. Die genauen Modalitäten des finanz- und vermögensrechtlichen Übergangs können allerdings erst anlässlich der Erarbeitung des Gebietsänderungskonkordats thematisiert und verhandelt werden. Das schon jetzt zu erlassende ClaZG in seiner Funktion als Rahmenerlass bestimmt, dass bei Vorliegen der nötigen Voraussetzungen eine einmalige neue Nettoausgabe in der Höhe von ungefähr 10 000 Franken getätigt wird (Art. 15 E-ClaZG). Deshalb untersteht dieser Erlass dem Finanzreferendum nicht.

Die Gemeinde Murten und die Einwohnergemeinde Clavaleyres haben den ersten Entwurf einer interkommunalen Fusionsvereinbarung bereits erarbeitet. Dieser muss allerdings noch an die speziellen Fusionsbestimmungen angepasst werden, die Gegenstand des 2. und 3. Kapitels des Gesetzesentwurfs sind. Es ist deshalb wünschenswert, dass das ClaZG möglichst bald beraten und verabschiedet werden kann.

Das Clavaleyres-Gesetz des Kantons Bern, welches eine weniger komplexe Situation behandelt, wurde am 7. Juni 2017 vom Grossen Rat verabschiedet. Trotz dieser unterschiedlichen Situationen besteht ein Interesse daran, dass das Inkrafttreten des bernischen und des freiburgischen Gesetzes nicht allzu weit auseinanderliegt. Aus diesen Gründen besteht die Absicht, das ClaZG so bald als möglich in Kraft treten zu lassen (Abs. 2).

### **5. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die Ressourcen für die Begleitung und Beratung über die gesamte Verfahrensdauer werden von den beiden Kantonen unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Der zeitliche Aufwand für die Beratung, der bei den involvierten kantonalen Stellen anfällt, ist im Vergleich zur Abwicklung von innerkantonala-

len Gemeindezusammenschlüssen aufgrund der Komplexität des mehrstufigen Verfahrens und der interkantonalen Koordination deutlich höher. Weiter ist der Aufwand im Zusammenhang mit der Organisation und Durchführung der kommunalen und der kantonalen Abstimmung zu berücksichtigen. Abgesehen davon hat das zu erlassende ClaZG als Rahmengesetz keine direkten finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Kanton oder auf die Gemeinde. Vorbehalten bleibt die allfällige Ausrichtung einer Finanzhilfe von ungefähr 10 000 Franken für die Fusion der Einwohnergemeinde Clavaleyres mit der Gemeinde Murten.

Die konkreten Auswirkungen des Kantonswechsels und des Zusammenschlusses können erst im Rahmen der Verhandlungen zum Gebietsänderungskonkordat und der finanz- und vermögensrechtlichen Auseinandersetzung evaluiert und beurteilt werden. Ergänzend kann auf Ziffer 4 des Berichts 2014-DIAF-96 des Staatsrats an den Grossen Rat verwiesen werden.

### **6. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden**

Nach bernischem Recht besteht der Hauptzweck von Gemeinden darin, die vom Bund und Kanton übertragenen sowie die freiwillig übernommenen Aufgaben zu erfüllen. Die bernischen Gemeinden sind in den Grenzen des übergeordneten Rechts autonom und müssen diesem autonomen Status dauerhaft entsprechen, wie dies auch bei den freiburgischen Gemeinden der Fall ist.

Die kommunalen Strukturen der Einwohnergemeinde Clavaleyres können dem erwähnten Hauptzweck ohne Unterstützung von aussen kaum mehr gerecht werden. In diesem Sinn geht es beim vorliegenden Projekt darum, einer Gefährdung der Gemeindeautonomie von Clavaleyres entgegenzuwirken. Die Gemeinde Murten und der Kanton Freiburg erklären sich aus Gründen der Solidarität bereit, zu diesem Vorhaben grenzüberschreitend Hand zu bieten.

Soweit es um die Gemeinde Murten geht, hat das vorliegende Projekt angesichts der Grösse von Clavaleyres zwar keine gewichtigen Auswirkungen auf die bestehende Aufgabenteilung. Hingegen wird mit dem vorliegenden Beispiel aufgezeigt, wie die Gemeindeautonomie einen erheblichen Beitrag zur Bewältigung einer ausserordentlichen Situation auf kommunaler Ebene leistet.

### **7. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht und Nachhaltigkeit**

Die Angaben zur Übereinstimmung mit dem übergeordneten kantonalen und eidgenössischen Recht finden sich in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs.

Dieser ist zudem kompatibel mit dem europäischen Recht, namentlich mit Bezug auf die vorgängige Anhörung von Gebietskörperschaften bei der Änderung kommunaler Grenzen gestützt auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 (SR 0.102; Art. 5).

Der Kantonswechsel und der Zusammenschluss präsentieren sich als geeignete Lösung, um Clavaleyres eine Einbettung in kommunalen, langfristig autonomen Strukturen zu ermöglichen und so zum Wohlergehen seiner Bevölkerung beizutragen.

## **8. Genehmigung durch den Bund**

Das zu erlassende ClaZG muss dem Bund nicht zur Genehmigung eingereicht werden. Was das später auszuhandelnde interkantonale Gebietsänderungskonkordat anbelangt, wird auf die Erläuterungen zu Artikel 22 E-ClaZG verwiesen.

---

## Loi

du

### sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (LFClA)

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 53 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999;

Vu les articles 2 al. 1, 45 let. a et 135 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu la décision du Grand Conseil du 15 décembre 2015 relative au rapport 2014-DIAF-96 du Conseil d'Etat en vue de l'accueil de la commune de Clavaleyres (BE) par le canton de Fribourg et de sa fusion avec la commune de Morat;

Vu le message 2017-DIAF-52 du Conseil d'Etat du 30 janvier 2018;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

#### **CHAPITRE PREMIER**

##### **Dispositions générales**

###### **Art. 1**    Objet

La présente loi règle l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg (modification du territoire cantonal) dans le cadre de sa fusion avec la commune de Morat.

###### **Art. 2**    Déroulement des procédures

<sup>1</sup> En premier lieu sera entamée la procédure de fusion (art. 6 à 15).

## Gesetz

vom

### über die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten (ClaZG)

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 53 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999;

gestützt auf die Artikel 2 Abs. 1, 45 Bst. a und 135 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf den Beschluss des Grossen Rats vom 15. Dezember 2015 zum Bericht 2014-DIAF-96 des Staatsrats über die Aufnahme der Gemeinde Clavaleyres (BE) durch den Kanton Freiburg und ihren Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten;

nach Einsicht in die Botschaft 2017-DIAF-52 des Staatsrats vom 30. Januar 2018;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **1. KAPITEL**

##### **Allgemeine Bestimmungen**

###### **Art. 1**    Gegenstand

In diesem Gesetz wird die Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg (Änderung des Kantonsgebiets) im Rahmen ihres Zusammenschlusses (Fusion) mit der Gemeinde Murten geregelt.

###### **Art. 2**    Ablauf der Verfahren

<sup>1</sup> Als Erstes wird das Fusionsverfahren (Art. 6–15) eingeleitet.

<sup>2</sup> La procédure d'accueil (art. 19 à 22) sera engagée dès que le décret du Grand Conseil relatif à l'approbation de la convention intercommunale de fusion acceptée par les deux communes sera entré en vigueur.

<sup>3</sup> L'accueil et la fusion ne produiront leurs effets que lorsque les autorités compétentes et les corps électoraux aux niveaux communal, cantonal et fédéral auront définitivement approuvé tous les objets qui leur auront été soumis.

<sup>4</sup> Les gouvernements des deux cantons fixent la date de l'entrée en vigueur simultanée de l'accueil et de la fusion, après approbation de la modification territoriale par la Confédération. La commune de Morat doit être entendue au préalable.

### **Art. 3** Droit applicable

<sup>1</sup> Dans la mesure où les procédures concernent la commune de Morat, elles sont régies par la présente loi et, à titre subsidiaire, par le droit fribourgeois, dispositions communales incluses.

<sup>2</sup> Dans la mesure où les procédures concernent la commune municipale de Clavaleyres, elles sont régies par le droit bernois et, à titre subsidiaire, par le droit du canton de Fribourg.

<sup>3</sup> Les effets de l'accueil et de la fusion sont régis par la présente loi et, à titre subsidiaire, par le droit intercantonal et le droit fribourgeois, dispositions communales incluses.

### **Art. 4** Votations

<sup>1</sup> Les questions soumises aux votes communal et cantonal sont identiques dans les deux cantons. Il y a lieu d'harmoniser autant que possible le contenu des informations relatives aux votations.

<sup>2</sup> Le préfet du district du Lac garantit le déroulement en bonne et due forme de la votation sur le plan communal à Morat ainsi que la coordination avec l'autorité compétente bernoise.

### **Art. 5** Collaboration avec le canton de Berne

Sous réserve des compétences du Grand Conseil et de l'exercice des droits politiques, le Conseil d'Etat est chargé de la collaboration avec le canton de Berne.

<sup>2</sup> Das Aufnahmeverfahren (Art. 19–22) wird eingeleitet, sobald der Beschluss des Grossen Rats zur Genehmigung der interkommunalen Fusionsvereinbarung, die von beiden Gemeinden angenommen wurde, in Kraft getreten ist.

<sup>3</sup> Die Aufnahme und die Fusion werden unter der Voraussetzung, dass die zuständigen Behörden und die Stimmberechtigten auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene sämtlichen unterbreiteten Vorlagen rechtskräftig zugestimmt haben, wirksam.

<sup>4</sup> Die Regierungen der beiden Kantone legen das Datum des gleichzeitigen Inkrafttretens der Aufnahme und der Fusion nach der Genehmigung der Gebietsänderung durch den Bund fest. Die Gemeinde Murten muss vorgängig angehört werden.

### **Art. 3** Geltendes Recht

<sup>1</sup> Soweit die Verfahren die Gemeinde Murten betreffen, richten sie sich nach diesem Gesetz, subsidiär nach freiburgischem Recht einschliesslich kommunaler Bestimmungen.

<sup>2</sup> Soweit die Verfahren die Einwohnergemeinde Clavaleyres betreffen, richten sie sich nach bernischem Recht, subsidiär nach dem Recht des Kantons Freiburg.

<sup>3</sup> Die Wirkungen der Aufnahme und der Fusion richten sich nach diesem Gesetz, subsidiär nach interkantonalem und freiburgischem Recht einschliesslich kommunaler Bestimmungen.

### **Art. 4** Abstimmungen

<sup>1</sup> Die Abstimmungsfragen auf kommunaler und auf kantonaler Ebene sind in beiden Kantonen einheitlich. Der Inhalt der Abstimmungsinformationen ist möglichst zu vereinheitlichen.

<sup>2</sup> Die Oberamtsperson des Seebezirks gewährleistet den ordnungsgemässen Ablauf der kommunalen Abstimmung in der Gemeinde Murten und die Koordination mit der zuständigen bernischen Behörde.

### **Art. 5** Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern

Der Staatsrat ist für die Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern zuständig; die Befugnisse des Grossen Rats und die Ausübung der politischen Rechte bleiben vorbehalten.

## CHAPITRE 2

### Fusion

#### Art. 6 Convention intercommunale

<sup>1</sup> La commune de Morat prépare une convention intercommunale de fusion avec la commune municipale de Clavaleyres.

<sup>2</sup> Le contenu de la convention de fusion est en principe régi par le droit du canton de Fribourg. La convention de fusion sera, avant la votation, portée à la connaissance du canton de Berne.

<sup>3</sup> La votation dans la commune de Morat a lieu en même temps que la votation dans la commune municipale de Clavaleyres. Si les communes ne s'entendent pas sur une date, celle-ci est fixée d'un commun accord entre les gouvernements des deux cantons.

#### Art. 7 Représentation au conseil général

<sup>1</sup> Le cercle électoral de Clavaleyres délègue, pour la durée du régime de transition fixée dans la convention intercommunale de fusion, une propre représentation au sein du conseil général de la nouvelle commune.

<sup>2</sup> Si la fusion prend effet en cours de législature, le conseil général existant est, en application par analogie de l'article 136 al. 3 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo), complété par la représentation selon l'alinéa 1.

<sup>3</sup> La procédure de désignation de la représentation s'achève par l'assermentation et l'entrée en fonction qui suit immédiatement.

#### Art. 8 Représentation au conseil communal

##### a) Principe

<sup>1</sup> Le cercle électoral de Clavaleyres délègue, pour la durée du régime de transition fixée dans la convention intercommunale de fusion, une représentation au sein du conseil communal de la nouvelle commune. L'article 9 al. 4 demeure réservé.

<sup>2</sup> La procédure de désignation de la représentation s'achève par l'assermentation et l'entrée en fonction qui suit immédiatement.

#### Art. 9 b) Propre représentation

<sup>1</sup> Sous réserve de l'article 10, le cercle électoral de Clavaleyres délègue une propre représentation au sein du conseil communal de la nouvelle commune.

## 2. KAPITEL

### Fusion

#### Art. 6 Interkommunale Vereinbarung

<sup>1</sup> Die Gemeinde Murten erarbeitet mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres eine interkommunale Fusionsvereinbarung.

<sup>2</sup> Der Inhalt der Fusionsvereinbarung richtet sich grundsätzlich nach dem Recht des Kantons Freiburg. Die Vereinbarung wird dem Kanton Bern vor der Abstimmung zur Einsicht vorgelegt.

<sup>3</sup> Die kommunale Abstimmung in der Gemeinde Murten findet gleichzeitig mit derjenigen in der Einwohnergemeinde Clavaleyres statt. Einigen sich die Gemeinden nicht auf einen Termin, so wird er von den Regierungen der beiden Kantone einvernehmlich festgelegt.

#### Art. 7 Vertretung im Generalrat

<sup>1</sup> Der Wahlkreis Clavaleyres entsendet für die Dauer der Übergangsordnung gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung eine eigene Vertretung in den Generalrat der neuen Gemeinde.

<sup>2</sup> Findet die Fusion im Verlauf der Legislaturperiode statt, so wird Artikel 136 Abs. 3 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG) sinngemäss angewendet und der bestehende Generalrat durch die Vertretung nach Absatz 1 ergänzt.

<sup>3</sup> Das Verfahren zur Bestimmung der Vertretung ist mit deren Vereidigung und dem unmittelbar anschliessenden Amtsantritt beendet.

#### Art. 8 Vertretung im Gemeinderat

##### a) Grundsatz

<sup>1</sup> Der Wahlkreis Clavaleyres entsendet für die Dauer der Übergangsordnung gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung eine Vertretung in den Gemeinderat der neuen Gemeinde. Artikel 9 Abs. 4 bleibt vorbehalten.

<sup>2</sup> Das Verfahren zur Bestimmung der Vertretung ist mit deren Vereidigung und dem unmittelbar anschliessenden Amtsantritt beendet.

#### Art. 9 b) Eigene Vertretung

<sup>1</sup> Der Wahlkreis Clavaleyres entsendet eine eigene Vertretung in den Gemeinderat der neuen Gemeinde; Artikel 10 bleibt vorbehalten.

<sup>2</sup> Si, dans le cercle électoral de Clavaleyres, il y a défaut de candidatures ou si des personnes élues ne sont pas prêtes à accepter leur élection, l'alinéa 4 est applicable.

<sup>3</sup> Si la fusion prend effet en cours de législature, la représentation peut, en application par analogie de l'article 135 al. 3 LCo, être désignée parmi les membres du conseil communal de Clavaleyres et peut siéger sans élection au conseil communal de la nouvelle commune jusqu'à la fin de la législature en cours. Si aucun membre n'est disposé à entrer dans le nouveau conseil communal, une procédure d'élection est introduite.

<sup>4</sup> Si une propre représentation au sens de l'alinéa 1 ou 3 n'est pas possible, la convention intercommunale de fusion peut, en dérogation à l'article 135a LCo, prévoir qu'une commission du conseil communal soit instituée au sens de l'article 13.

#### **Art. 10** c) Représentation commune

<sup>1</sup> Si, à la date de l'entrée en vigueur selon l'article 2 al. 4, au moins une autre commune fribourgeoise prend part – en sus de la commune municipale de Clavaleyres – à la convention intercommunale de fusion avec la commune de Morat, la convention peut, en dérogation à l'article 9, prévoir que plusieurs communes se regroupent afin d'avoir droit ensemble à un siège au minimum au conseil communal. Ces communes forment ensemble un cercle électoral pour la durée du régime de transition.

<sup>2</sup> Si la fusion prend effet en cours de législature, les membres des conseils communaux des communes qui fusionnent peuvent, en application par analogie de l'article 135 al. 3 LCo, entrer sans élection au sein du conseil communal de la nouvelle commune.

#### **Art. 11** Mise en œuvre des règles sur les représentations

##### a) Principe

<sup>1</sup> Les procédures permettant de déléguer les représentations du cercle électoral de Clavaleyres au sein du conseil général (art. 7 al. 1 et 2) et du conseil communal (art. 9 al. 1 et 3 et art. 10) seront entamées après l'entrée en vigueur selon l'article 2 al. 4.

<sup>2</sup> Les procédures selon l'alinéa 1 ne reportent notamment pas les élections ayant éventuellement lieu dans d'autres cercles électoraux, ni la composition des nouveaux organes communaux, ni les assermentations et les entrées en fonction, ni les obligations de signaler les intérêts.

<sup>2</sup> Gibt es im Wahlkreis Clavaleyres zu wenige Kandidaten oder zu wenige gewählte Personen, die bereit sind, ihre Wahl anzunehmen, so gilt Absatz 4.

<sup>3</sup> Findet die Fusion während der Legislaturperiode statt, so wird Artikel 135 Abs. 3 GG sinngemäss angewendet, und die Vertretung kann unter den Mitgliedern des Gemeinderats von Clavaleyres bestimmt werden und ohne Wahlen bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode im Gemeinderat der neuen Gemeinde Einsitz nehmen. Ist kein Mitglied bereit, in den neuen Gemeinderat einzutreten, so wird ein Wahlverfahren eingeleitet.

<sup>4</sup> Ist keine eigene Vertretung im Sinne von Absatz 1 oder 3 möglich, so kann die interkommunale Fusionsvereinbarung in Abweichung von Artikel 135a GG vorsehen, dass eine gemeinderätliche Kommission im Sinne von Artikel 13 eingesetzt wird.

#### **Art. 10** c) Gemeinsame Vertretung

<sup>1</sup> Ist im Zeitpunkt des Inkrafttretens gemäss Artikel 2 Abs. 4 neben der Einwohnergemeinde Clavaleyres noch mindestens eine weitere freiburgische Gemeinde an der interkommunalen Fusionsvereinbarung mit der Gemeinde Murten beteiligt, so kann die Vereinbarung in Abweichung von Artikel 9 vorsehen, dass sich mehrere Gemeinden zusammenschliessen, um gemeinsam Anrecht auf mindestens einen Sitz im Gemeinderat zu haben. Diese Gemeinden bilden für die Dauer der Übergangsordnung zusammen einen Wahlkreis.

<sup>2</sup> Findet die Fusion im Verlauf der Legislaturperiode statt, so wird Artikel 135 Abs. 3 GG sinngemäss angewendet, und die Mitglieder der Gemeinderäte der sich zusammenschliessenden Gemeinden können ohne Wahlen in den Gemeinderat der neuen Gemeinde eintreten.

#### **Art. 11** Umsetzung der Regeln über die Vertretungen

##### a) Grundsatz

<sup>1</sup> Die Verfahren zur Entsendung der Vertretungen des Wahlkreises Clavaleyres in den Generalrat (Art. 7 Abs. 1 und 2) und in den Gemeinderat (Art. 9 Abs. 1 und 3 und Art. 10) werden nach dem Inkrafttreten gemäss Artikel 2 Abs. 4 eingeleitet.

<sup>2</sup> Die Verfahren gemäss Absatz 1 schieben namentlich allfällig stattfindende Wahlen in anderen Wahlkreisen, die Zusammensetzung der neuen Gemeindeorgane, die Vereidigungen, Amtsantritte und die Pflichten zur Offenlegung von Interessenbindungen nicht auf.

**Art. 12** b) Constitution

<sup>1</sup> Le conseil général et le conseil communal se constituent de manière provisoire après l'entrée en vigueur, selon l'article 2 al. 4. La constitution définitive a lieu après l'entrée en fonction des représentations du cercle électoral de Clavaleyres (art. 7 al. 3 et art. 8 al. 2) ou après la décision du préfet (art. 13 al. 1).

<sup>2</sup> Jusqu'à la constitution définitive, sont en particulier applicables par analogie la législation sur l'exercice des droits politiques ainsi que celle qui régit les communes.

<sup>3</sup> Les décisions des organes communaux constitués de manière provisoire conservent en principe leur validité après la constitution définitive. L'article 20 LCo concernant la reprise en considération des objets traités demeure réservé.

**Art. 13** Commission de fusion du conseil communal

<sup>1</sup> Si le préfet constate que le cercle électoral de Clavaleyres ne peut déléguer une propre représentation au sein du conseil communal selon l'article 9 al. 1 ou 3, une commission de fusion est instituée au sens de l'article 67 al. 1 LCo. La commission appuie la mise en œuvre de l'accueil et de la fusion de Clavaleyres.

<sup>2</sup> Le conseil communal nomme au sein de la commission de fusion si possible plusieurs personnes domiciliées dans la localité de Clavaleyres. Une représentation désignée parmi le personnel administratif de l'ancienne commune municipale de Clavaleyres peut également participer aux séances.

<sup>3</sup> Le préfet du district du Lac ainsi que la Préfecture Berne-Mittelland peuvent prendre part avec voix consultative aux séances de la commission.

**Art. 14** Durée de fonction

<sup>1</sup> Les représentations du cercle électoral de Clavaleyres élues après l'entrée en vigueur selon l'article 2 al. 4 au sein des organes communaux et, le cas échéant, la représentation de la localité de Clavaleyres dans la commission de fusion (art. 7 à 10 et art. 13) sont en fonction depuis leur assermentation, le cas échéant depuis leur entrée en fonction, jusqu'à la fin de la nouvelle législature selon l'alinéa 3. L'article 137 LCo portant sur la prolongation du régime de transition ainsi que l'article 46a de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques concernant les cercles électoraux communaux demeurent réservés.

**Art. 12** b) Konstituierung

<sup>1</sup> Der Generalrat und der Gemeinderat konstituieren sich nach dem Inkrafttreten gemäss Artikel 2 Abs. 4 provisorisch. Die endgültige Konstituierung erfolgt nach den Amtsantritten der Vertretungen des Wahlkreises Clavaleyres (Art. 7 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 2) oder nach dem Entscheid der Oberamtsperson (Art. 13 Abs. 1).

<sup>2</sup> Bis zur endgültigen Konstituierung gelten insbesondere die Gesetzgebung über die Ausübung der politischen Rechte und die Gesetzgebung über die Gemeinden sinngemäss.

<sup>3</sup> Die Beschlüsse der provisorisch konstituierten Gemeindeorgane gelten grundsätzlich auch nach der endgültigen Konstituierung. Artikel 20 GG über das Rückkommen auf behandelte Geschäfte bleibt vorbehalten.

**Art. 13** Fusionskommission des Gemeinderats

<sup>1</sup> Falls die Oberamtsperson feststellt, dass der Wahlkreis Clavaleyres keine eigene Vertretung in den Gemeinderat gemäss Artikel 9 Abs. 1 oder 3 entsenden kann, wird eine Fusionskommission im Sinne von Artikel 67 Abs. 1 GG eingesetzt. Die Kommission unterstützt die Umsetzung der Aufnahme und der Fusion von Clavaleyres.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat beruft wenn möglich mehrere im Ortsteil Clavaleyres wohnhafte Personen in die Fusionskommission. Eine Vertretung, die innerhalb des Verwaltungspersonals der früheren Einwohnergemeinde Clavaleyres bestimmt wird, kann ebenfalls an den Sitzungen teilnehmen.

<sup>3</sup> Die Oberamtsperson des Seebezirks und das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland können an den Sitzungen der Kommission mit beratender Stimme teilnehmen.

**Art. 14** Amtsdauer

<sup>1</sup> Die nach dem Inkrafttreten gemäss Artikel 2 Abs. 4 gewählten Vertretungen des Wahlkreises Clavaleyres in den Gemeindeorganen und gegebenenfalls die Vertretung des Ortsteils Clavaleyres in der Fusionskommission (Art. 7–10 und Art. 13) sind von der Vereidigung, gegebenenfalls von der Einsitznahme, bis zum Ende der neuen Legislaturperiode nach Absatz 3 im Amt. Artikel 137 GG über die Verlängerung der Übergangsordnung und Artikel 46a des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte, in dem die Gemeindegewahlkreise geregelt werden, bleiben vorbehalten.

<sup>2</sup> La législature en cours pour la commune de Morat depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 est prolongée jusqu'au 31 décembre 2021, indépendamment de la date de l'entrée en vigueur selon l'article 2 al. 4. Les organes communaux élus restent en fonction jusqu'à cette date.

<sup>3</sup> La nouvelle législature débute le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Le cercle électoral de Morat désigne au préalable ses représentations qui prendront leurs fonctions dans les organes communaux au début de la nouvelle législature.

#### **Art. 15** Aide financière à la fusion

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut décider d'allouer une aide financière à la fusion de la commune municipale de Clavaleyres et de la commune de Morat. Le montant maximal possible se détermine en fonction d'une application par analogie des articles 11 et 13 de la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes.

<sup>2</sup> Si, au moment de l'entrée en vigueur selon l'article 2 al. 4, au moins une autre commune fribourgeoise ou commune tierce fusionne – en sus de la commune municipale de Clavaleyres – avec la commune de Morat, les dispositions légales relatives à l'encouragement aux fusions de communes sont applicables à toutes les communes concernées.

### **CHAPITRE 3**

#### **Règles complémentaires pour une fusion supplémentaire au 1<sup>er</sup> janvier 2022**

##### **Art. 16** Elections

Si, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, au moins une commune tierce fribourgeoise fusionne avec la nouvelle commune, les élections dans la commune tierce sont reportées conformément aux conditions de l'article 136c LCo. Les organes communaux élus pour la législature en cours restent en fonction jusqu'au 31 décembre 2021.

##### **Art. 17** Principes de la répartition des sièges

<sup>1</sup> Le nombre de sièges revenant au cercle électoral de Clavaleyres dans les organes communaux en vertu de la convention intercommunale de fusion est déterminant jusqu'à la fin de la nouvelle législature. Les dispositions de l'article 14 al. 1 régissant la prolongation du régime de transition et les cercles électoraux communaux demeurent réservées.

<sup>2</sup> Die seit dem 1. Januar 2016 laufende Legislaturperiode für die Gemeinde Murten wird unabhängig vom Zeitpunkt des Inkrafttretens gemäss Artikel 2 Abs. 4 bis 31. Dezember 2021 verlängert. Die gewählten Gemeindeorgane bleiben bis zu diesem Zeitpunkt im Amt.

<sup>3</sup> Die neue Legislaturperiode beginnt am 1. Januar 2022. Der Wahlkreis Murten bestimmt vorgängig seine Vertretungen, die ihr Amt in den Gemeindeorganen zu Beginn der neuen Legislaturperiode antreten.

#### **Art. 15** Finanzhilfe für die Fusion

<sup>1</sup> Der Staatsrat kann beschliessen, dass für die Fusion der Einwohnergemeinde Clavaleyres mit der Gemeinde Murten eine Finanzhilfe ausgerichtet wird. Für die Bemessung des möglichen Höchstbetrags gelten die Artikel 11 und 13 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse sinngemäss.

<sup>2</sup> Schliesst sich im Zeitpunkt des Inkrafttretens gemäss Artikel 2 Abs. 4 neben der Einwohnergemeinde Clavaleyres noch mindestens eine weitere freiburgische Gemeinde oder Drittgemeinde mit der Gemeinde Murten zusammen, so gelten die gesetzlichen Bestimmungen über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse für alle betroffenen Gemeinden.

### **3. KAPITEL**

#### **Ergänzende Regeln bei einer zusätzlichen Fusion am 1. Januar 2022**

##### **Art. 16** Wahlen

Schliesst sich am 1. Januar 2022 mindestens eine freiburgische Drittgemeinde mit der neuen Gemeinde zusammen, so werden die Wahlen in der Drittgemeinde gemäss den Bedingungen von Artikel 136c GG verschoben. Die für die laufende Legislaturperiode gewählten Gemeindeorgane bleiben bis zum 31. Dezember 2021 im Amt.

##### **Art. 17** Grundsätze der Sitzverteilung

<sup>1</sup> Die Anzahl Sitze, die gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung dem Wahlkreis Clavaleyres in den Gemeindeorganen zustehen, ist bis zum Ende der neuen Legislaturperiode massgebend. Die Bestimmungen von Artikel 14 Abs. 1 über die Verlängerung der Übergangsordnung und über die Gemeindevahlkreise bleiben vorbehalten.

<sup>2</sup> Le nombre de sièges au sein des organes communaux revenant au cercle électoral de Morat et à celui de la commune tierce dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022 est déterminé en fonction de la proportion des chiffres respectifs de la population de ces anciennes communes. La commune tierce a droit à un siège au minimum dans chaque organe communal.

#### **Art. 18** Répartition des sièges dans les conventions de fusion

<sup>1</sup> Les dispositions de la convention de fusion passée avec la commune tierce peuvent déroger au nombre total des sièges des organes communaux selon la convention intercommunale de fusion. Les nombres totaux divergents sont déterminants dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

<sup>2</sup> Les dispositions de la convention de fusion passée avec la commune tierce peuvent déroger au nombre total des sièges du cercle électoral de Morat au sein des organes communaux selon la convention intercommunale de fusion. Le nombre de sièges divergent du cercle électoral de Morat est déterminant dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

## **CHAPITRE 4**

### **Accueil**

#### **Art. 19** Eléments constitutifs de la décision

<sup>1</sup> L'accueil de la commune municipale de Clavaleyres dans le canton de Fribourg fait l'objet d'un traité intercantonal (concordat sur la modification territoriale) et d'une convention intercantonale d'exécution. Le concordat et la convention d'exécution prennent en considération la convention intercommunale de fusion acceptée par les communes.

<sup>2</sup> Le concordat définit la modification territoriale et règle les principes du changement de canton pour la commune municipale de Clavaleyres. Il confère au Conseil d'Etat la compétence de négocier avec le canton de Berne une convention intercantonale d'exécution réglant les modalités de moindre importance.

<sup>3</sup> La commune de Morat doit être entendue au préalable.

#### **Art. 20** Concordat

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat négocie le concordat sur la modification territoriale et le signe. Le Grand Conseil décide de l'approbation sous la forme d'une loi d'adhésion au concordat.

<sup>2</sup> Die Anzahl der Sitze, die dem Wahlkreis Murten und dem Wahlkreis der Drittgemeinde ab dem 1. Januar 2022 in den Gemeindeorganen zustehen, wird nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahlen dieser früheren Gemeinden bestimmt. Die Drittgemeinde hat Anrecht auf mindestens einen Sitz je Gemeindeorgan.

#### **Art. 18** Sitzverteilung in den Fusionsvereinbarungen

<sup>1</sup> Die Bestimmungen der Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde können von der Gesamtzahl der Sitze der Gemeindeorgane gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung abweichen. Die abweichenden Gesamtzahlen sind vom 1. Januar 2022 an massgebend.

<sup>2</sup> Die Bestimmungen der Fusionsvereinbarung mit der Drittgemeinde können von der Anzahl Sitze des Wahlkreises Murten in den Gemeindeorganen gemäss der interkommunalen Fusionsvereinbarung abweichen. Die abweichende Anzahl Sitze des Wahlkreises Murten ist vom 1. Januar 2022 an massgebend.

## **KAPITEL 4**

### **Aufnahme**

#### **Art. 19** Bestandteile des Beschlusses

<sup>1</sup> Die Aufnahme der Einwohnergemeinde Clavaleyres in den Kanton Freiburg wird in einem interkantonalen Vertrag (Gebietsänderungskonkordat) und in einer interkantonalen Vollzugsvereinbarung geregelt. Das Konkordat und die Vollzugsvereinbarung berücksichtigen die von den Gemeinden angenommene interkommunale Fusionsvereinbarung.

<sup>2</sup> Das Konkordat legt die Gebietsänderung fest und regelt die Grundzüge des Kantonswechsels der Einwohnergemeinde Clavaleyres. Es überträgt dem Staatsrat die Befugnis, mit dem Kanton Bern eine interkantonale Vollzugsvereinbarung über die untergeordneten Modalitäten auszuhandeln.

<sup>3</sup> Die Gemeinde Murten muss vorgängig angehört werden.

#### **Art. 20** Konkordat

<sup>1</sup> Der Staatsrat handelt das Gebietsänderungskonkordat aus und unterzeichnet es. Der Grosse Rat entscheidet über die Genehmigung in Form eines Gesetzes über den Beitritt zum Konkordat.

<sup>2</sup> En adoptant la loi d'adhésion, le Grand Conseil accepte la modification du territoire cantonal. Il soumet la loi à la votation populaire.

<sup>3</sup> Les votations populaires ont lieu le même jour dans les deux cantons. La date du scrutin est fixée par les deux gouvernements.

#### **Art. 21** Convention d'exécution

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat a la compétence d'approuver l'adhésion à la convention intercantonale d'exécution. Il peut prévoir d'autres dispositions d'exécution, intercantionales et cantonales.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat peut, conformément à l'article 5 al. 2 et 3 et à l'article 66 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration, déléguer ses compétences.

#### **Art. 22** Procédure de la Confédération

Les gouvernements veillent à ce que le concordat sur la modification territoriale accepté par les deux cantons soit soumis à l'approbation de la Confédération.

### **CHAPITRE 5**

#### **Dispositions d'exécution et dispositions finales**

#### **Art. 23** Validation d'étapes de procédure

Par l'adoption de la loi sont notamment validées les étapes de procédure suivantes:

- a) décision du 28 novembre 2013 de l'assemblée communale de la commune municipale de Clavaleyres relative à une fusion avec la commune de Morat;
- b) décision du 30 avril 2014 du conseil général de la commune de Morat concernant l'ouverture de négociations de fusion avec la commune municipale de Clavaleyres;
- c) préparation, signature et présentation de la convention intercommunale de fusion à l'attention de la population résidant dans le périmètre des communes qui fusionnent;
- d) votation communale dans la commune municipale de Clavaleyres à propos de la convention intercommunale de fusion, sous réserve de la décision portant approbation de celle-ci (art. 2 al. 2);

<sup>2</sup> Mit dem Beitrittsgesetz nimmt der Grosse Rat die Änderung des Kantonsgebiets an. Er unterbreitet das Gesetz der Volksabstimmung.

<sup>3</sup> Die Volksabstimmungen finden in beiden Kantonen am gleichen Tag statt. Der Zeitpunkt des Urnengangs wird von den beiden Regierungen festgelegt.

#### **Art. 21** Vollzugsvereinbarung

<sup>1</sup> Der Staatsrat verfügt über die Kompetenz, den Beitritt zur interkantonalen Vollzugsvereinbarung zu genehmigen. Er kann weitere interkantonale und kantonale Ausführungsbestimmungen vorsehen.

<sup>2</sup> Der Staatsrat kann seine Zuständigkeiten gemäss den Artikeln 5 Abs. 2 und 3 und 66 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung delegieren.

#### **Art. 22** Verfahren des Bundes

Die Regierungen sorgen dafür, dass das von beiden Kantonen angenommene Gebietsänderungskonkordat dem Bund zur Genehmigung unterbreitet wird.

### **KAPITEL 5**

#### **Vollzugs- und Schlussbestimmungen**

#### **Art. 23** Validierung von Verfahrensschritten

Mit diesem Gesetz werden namentlich die folgenden Verfahrensschritte validiert:

- a) Beschluss der Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde Clavaleyres vom 28. November 2013 über eine Fusion mit der Gemeinde Murten;
- b) Beschluss des Generalrats der Gemeinde Murten vom 30. April 2014 über die Aufnahme von Fusionsverhandlungen mit der Einwohnergemeinde Clavaleyres;
- c) Erarbeitung, Unterzeichnung und Vorstellung der interkommunalen Fusionsvereinbarung zuhanden der Wohnbevölkerung im Perimeter der sich zusammenschliessenden Gemeinden;
- d) kommunale Abstimmung in der Einwohnergemeinde Clavaleyres über die interkommunale Fusionsvereinbarung, unter Vorbehalt des Beschlusses zu ihrer Genehmigung (Art. 2 Abs. 2);

- e) votation communale dans la commune de Morat portant sur la convention intercommunale de fusion, sous réserve de la décision portant approbation de celle-ci (art. 2 al. 2).

**Art. 24** Exécution sur le plan cantonal

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il a mandat de mettre en œuvre l'accueil et la fusion.

<sup>2</sup> Les instances fribourgeoises exécutent de leur propre chef les travaux de mise en œuvre en y associant les instances bernoises. Sous réserve de l'alinéa 3, les compétences des organes supérieurs des Pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire demeurent garanties.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat est habilité à apporter aux actes législatifs du Grand Conseil les adaptations formelles et rédactionnelles que nécessitent l'accueil et la fusion. Le droit de veto du Grand Conseil est réservé.

**Art. 25** Exécution sur les plans intercommunal et communal

<sup>1</sup> Les formes de la collaboration intercommunale telles que les statuts, conventions ou contrats doivent être adaptées en fonction du droit supérieur.

<sup>2</sup> La nouvelle commune procède à l'unification des règlements des communes fusionnées dans le délai de deux ans dès l'entrée en vigueur selon l'article 2 al. 4. Les anciens règlements restent en vigueur jusqu'à leur unification.

**Art. 26** Compétence d'abrogation

<sup>1</sup> Le Grand Conseil confère au Conseil d'Etat la compétence d'abroger la présente loi et, le cas échéant, la loi d'adhésion et de dénoncer le concordat sur la modification territoriale dans la mesure où l'une des situations suivantes est apparue:

- a) l'une des communes ou les deux ont refusé la fusion;
- b) un canton ou les deux ont refusé le concordat sur la modification territoriale;
- c) la Confédération a refusé l'approbation de la modification territoriale;
- d) le changement de canton est achevé et la fusion, réalisée.

Cette compétence porte également sur la décision d'approbation de la convention intercommunale de fusion (art. 2 al. 2), à l'exception des cas prévus aux lettres a et d.

<sup>2</sup> Le droit de veto du Grand Conseil est réservé.

- e) kommunale Abstimmung in der Gemeinde Murten über die interkommunale Fusionsvereinbarung, unter Vorbehalt des Beschlusses zu ihrer Genehmigung (Art. 2 Abs. 2).

**Art. 24** Kantonaler Vollzug

<sup>1</sup> Der Staatsrat ist mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt. Er ist zuständig für die Umsetzung der Aufnahme und der Fusion.

<sup>2</sup> Die freiburgischen Instanzen führen die Umsetzungsarbeiten selbständig durch und beziehen die bernischen Instanzen dabei mit ein. Die Befugnisse der übergeordneten Organe der gesetzgebenden, der vollziehenden und der richterlichen Gewalt bleiben gewahrt; Absatz 3 bleibt vorbehalten.

<sup>3</sup> Der Staatsrat wird ermächtigt, die formalen und redaktionellen Anpassungen in rechtsetzenden Erlassen des Grossen Rats zu beschliessen, die als Folge der Aufnahme und der Fusion nötig sind. Das Vetorecht des Grossen Rates bleibt vorbehalten.

**Art. 25** Interkommunaler und kommunaler Vollzug

<sup>1</sup> Die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit wie Statuten, Vereinbarungen oder Verträge sind nach Massgabe des übergeordneten Rechts anzupassen.

<sup>2</sup> Die neue Gemeinde vereinheitlicht die Reglemente der fusionierten Gemeinden innert zwei Jahren ab Inkrafttreten gemäss Artikel 2 Abs. 4. Die früheren Reglemente bleiben bis zu ihrer Vereinheitlichung in Kraft.

**Art. 26** Aufhebungscompetenz

<sup>1</sup> Der Grosse Rat überträgt dem Staatsrat die Befugnis, dieses Gesetz und gegebenenfalls das Beitrittsgesetz aufzuheben und das Gebietsänderungskonkordat zu kündigen, sofern einer der folgenden Fälle eingetreten ist:

- a) Eine oder beide Gemeinden haben die Fusion abgelehnt.
- b) Ein oder beide Kantone haben das Gebietsänderungskonkordat abgelehnt.
- c) Der Bund hat die Genehmigung der Gebietsänderung abgelehnt.
- d) Der Kantonswechsel wurde vollzogen und die Fusion wurde umgesetzt.

Diese Befugnis bezieht sich auch auf den Beschluss zur Genehmigung der interkommunalen Fusionsvereinbarung (Art. 2 Abs. 2); ausgenommen sind die Fälle nach den Buchstaben a und d.

<sup>2</sup> Das Vetorecht des Grossen Rates bleibt vorbehalten.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat est compétent pour dénoncer la convention intercantonale d'exécution et abroger d'autres dispositions d'exécution, notamment lorsqu'un cas prévu par l'alinéa 1 let. b à d est survenu.

<sup>4</sup> L'article 19 al. 3 concernant la consultation au préalable est applicable.

**Art. 27**      Réferendum et entrée en vigueur

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>3</sup> Der Staatsrat ist zuständig für die Kündigung der interkantonalen Vollzugsvereinbarung und die Aufhebung weiterer Ausführungsbestimmungen, namentlich wenn ein Fall gemäss Absatz 1 Bst. b–d eingetreten ist.

<sup>4</sup> Artikel 19 Abs. 3 über die vorgängige Anhörung ist anwendbar.

**Art. 27**      Referendum und Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

<sup>2</sup> Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

GRAND CONSEIL

2017-DIAF-52

**Projet de loi:  
Accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres  
par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de  
Morat**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2018-002*

---

*Présidence* : Nicolas Bürgisser

*Membres* : Susanne Aebischer, Pierre-André Grandgirard, Bernadette Hänni-Fischer, Ueli Johner-Etter, Ursula Krattinger-Jutzet, Bruno Marmier, Chantal Müller, André Schoenenweid, Susanne Schwander, Michel Zadory

Entrée en matière

Par 10 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre est absent), la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

**Art. 15 al. 1, 1<sup>re</sup> phr.**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat ~~peut décider d'allouer~~ alloue une aide financière à la fusion de la commune municipale de Clavaleyres et de la commune de Morat. [...]

**A1**

GROSSER RAT

2017-DIAF-52

**Gesetzesentwurf: Aufnahme der bernischen Einwohnergemeinde Clavaleyres durch den Kanton Freiburg und ihr Zusammenschluss mit der Gemeinde Murten**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2018-002*

---

*Präsidium* : Nicolas Bürgisser

*Mitglieder* : Susanne Aebischer, Pierre-André Grandgirard, Bernadette Hänni-Fischer, Ueli Johner-Etter, Ursula Krattinger-Jutzet, Bruno Marmier, Chantal Müller, André Schoenenweid, Susanne Schwander, Michel Zadory

Eintreten

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

**Art. 15 Abs. 1, 1. Satz**

<sup>1</sup> Der Staatsrat ~~kann beschliessen, dass~~ richtet für die Fusion der Einwohnergemeinde Clavaleyres mit der Gemeinde Murten eine Finanzhilfe aus ausgerichtet wird. [...]

**Vote final**

Par 10 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre est absent), 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 10 voix contre 0 et 0 abstention.

*Le 5 mars 2018*

**Schlussabstimmung**

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

**Kategorie der Behandlung**

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

**Abstimmungsergebnisse**

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

**Erste Lesung**

<b>A1</b>	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
<b>CE</b>	

*Den 5. März 2018*

## Rapport 2018-DFIN-7

5 février 2018

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur postulat 2017-GC-141 Gapany Johanna/Marmier Bruno – Elaboration d'une stratégie cantonale en matière de libre accès aux données publiques (stratégie Open Data)

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat des députés Johanna Gapany et Bruno Marmier concernant une stratégie cantonale en matière de libre accès aux données publiques.

#### 1. Remarque préliminaire

L'*open data* ou **donnée ouverte** est une donnée numérique dont l'accès et l'usage sont laissés libres aux usagers<sup>I</sup>. Ces données dites ouvertes peuvent être produites par des personnes privées, des entreprises, des collectivités publiques ou par toutes autres formes d'organisation (institut de recherche, par exemple).

Le postulat en question traite de données ouvertes d'une collectivité publique, soit en l'occurrence celles de l'Etat de Fribourg. Dans ce cas, il y a lieu de parler de **données gouvernementales ouvertes** ou *Open Government Data*<sup>II</sup> qui constituent en réalité un sous-ensemble des données dites ouvertes. Nous adopterons donc ce terme pour la suite de la réponse et afin d'en faciliter la lecture, nous utiliserons l'acronyme usuel OGD.

#### 2. Origine et philosophie de l'OGD

Une des motivations sous-jacentes à l'apparition de l'OGD était au départ de contrer la corruption qui mine le développement de nombreuses démocraties dans le monde<sup>III</sup> en permettant aux parties prenantes (société civile notamment) de surveiller l'activité gouvernementale et celle des institutions publiques en général.

Par la suite, la mouvance OGD s'est développée en défendant non seulement le principe de la surveillance de l'activité gouvernementale, mais également en soutenant la thèse que la mise à disposition de données gouvernementales libres stimule l'innovation technologique, favorise la création de valeur et la croissance économique, encourage la collaboration entre les gouvernements et leurs citoyens. Selon cette thèse, l'OGD renforce la démocratie par ses effets concomitants. Internet se positionne en arrière-plan comme facilitateur de cette mouvance.

#### 3. Principales caractéristiques des données libres

Qu'elle soit gouvernementale ou non, une donnée libre doit pouvoir être utilisée, modifiée et partagée librement par n'importe qui et dans n'importe quel but. En outre, le principe de base veut que la donnée libre soit numérique. Cela exclut du champ de discussion toutes données et informations inscrites sur un support matériel, comme le papier.

Bien qu'il n'y ait pas de norme spécifique concernant le format technique des OGD, celles-ci doivent être accessibles et utilisables par le plus grand nombre. Elles doivent donc répondre à différents critères notamment techniques dont une liste non exhaustive est donnée ci-dessous:

- > Accessibles par Internet.
- > Enregistrées dans un format électronique couramment lisible selon des standards propriétaires répandus (XLS par exemple), selon des formats ou des langages descriptifs de données non-propriétaires (CSV, XML, KML<sup>IV</sup>) ou encore selon des standards dits ouverts (RDF, SPARQL encore peu répandus), pour citer les principaux.
- > Structurées pour être traitées directement par un programme informatique. Aussi, du texte en format libre ou une image électronique ne répond pas à ce critère (à noter que le format PDF parfois utilisé pour publier des OGD ne répond pas au présent critère non plus).
- > Compréhensibles, les données publiées doivent être documentées si nécessaire, dans quel cas, elles peuvent être accompagnées d'un catalogue de «métadonnées», par exemple.

#### 4. Les «pour» et les «contre» de l'OGD

Outre les arguments évoqués précédemment qui sous-tendent l'OGD, nous pouvons encore citer quelques arguments en sa faveur:

- > Des fonds publics ont financé la création des données, raison pour laquelle elles doivent être rendues au public.
- > En recherche scientifique, le taux de découverte est accéléré par un meilleur accès aux données.
- > Les données publiques appartiennent à l'humanité.

Toutefois, l'OGD n'a pas que des défenseurs, mais également des détracteurs qui avancent, quant à eux, entre autres que:

- > Les revenus générés par la vente de données peuvent servir à couvrir les frais pour produire ces données et les diffuser, et ainsi à continuer à produire de nouvelles données.
- > Préparer les données, les gérer et les diffuser nécessitent typiquement des travaux intensifs et/ou des processus coûteux. L'organisme qui fournit ce type de services doit être par conséquent rémunéré.
- > Les avantages de la mise à disposition des données ne doivent pas profiter qu'à une minorité de bénéficiaires, comme des sociétés commerciales par exemple.

Sans entrer dans le débat et prendre parti, il y a lieu de constater que les questions concernant les propositions de valeurs quantifiables fournies par l'OGD (retour sur investissement mesurable) demeurent sans réponse nette à ce stade, sans doute par manque de recul sur cette thématique relativement jeune.

## 5. Production d'OGD, défis et risques

La mise à disposition des données publiques ne se résume pas à publier sur un portail Web de l'administration publique concernée n'importe quelles données existantes à caractère public dans un format prédéfini.

En tout premier lieu, il y a lieu de conduire une réflexion de fond pour élaborer une stratégie OGD qui doit permettre de déterminer les cibles et les leviers sur lesquels l'action gouvernementale veut agir. Idéalement, l'ensemble de la structure étatique doit être englobée dans ce cycle de réflexion. Dans une optique participative plus étendue encore, il est également envisageable de consulter le public<sup>V</sup>, ainsi que différents groupes d'intérêt.

Cette phase «stratégique» est suivie d'étapes à caractère technique. Un travail considérable peut être nécessaire pour identifier et préparer les données, afin de les rendre à la fois utiles et utilisables.

Afin d'illustrer la démarche générale de production de données OGD, nous nous appuyons sur le modèle de cycle de vie présenté sur le site de la Confédération<sup>VI</sup>. Celui-ci présente l'avantage d'être synthétique<sup>I</sup>, il décrit la démarche en quatre étapes principales, une fois la stratégie établie:

- > La première étape consiste à identifier et **sélectionner** les données et les jeux de données au sein de l'administration qui sont potentiellement exploitables dans le cadre d'une initiative OGD.
- > La 2<sup>e</sup> étape prévoit **d'établir** les fondements juridiques qui visent d'une part à s'assurer que les données sélec-

tionnées peuvent être publiées en tant qu'OGD et d'autre part à fixer les conditions d'utilisation de celles-ci.

- > La 3<sup>e</sup> étape dite de **publication** est plus technique. Elle comprend la collecte des données brutes pour en constituer des jeux de données, la préparation dans un format adéquat et leur publication sur un portail ou un environnement Web dédié à cet effet.
- > La dernière étape consiste à **soutenir** et encourager l'utilisation des données publiées par diverses mesures de promotion et de communication, ainsi qu'assurer un support relatif à l'utilisation des données.

Chacune des étapes comprend son lot de défis, à des degrés divers toutefois. En ce qui concerne l'établissement de la stratégie, son défi majeur réside dans la complexité à identifier les leviers efficaces, eu égard aux cibles choisies de l'action gouvernementale.

Par ailleurs, sélectionner les données pertinentes qui contribuent à l'action gouvernementale fixée par la stratégie constitue le deuxième grand défi. En effet, il y a lieu d'identifier les données qui contribuent efficacement au champ d'action ciblé et éviter d'éventuels recoupements avec d'autres données publiques ou payantes qui seraient déjà disponibles.

Le troisième défi réside dans la constitution des jeux de données et le choix de leur représentation<sup>2</sup> «logique». En effet, afin que les données soient utiles et utilisables, celles-ci doivent être facilement compréhensibles pour être exploitables. Il est donc nécessaire de décrire les jeux de données qui seront publiés en constituant par exemple des catalogues (métadonnées) qui expliquent leur structure et la relation entre les données elles-mêmes. La qualité de ce catalogue est déterminante pour éviter toute ambiguïté d'interprétation et pour leur permettre d'être facilement découvertes sur Internet. Le cas échéant, assurer la qualité de données peut également constituer un défi connexe, les données brutes n'étant pas nécessairement exemptes d'erreur.

Comme l'illustrent les propos ci-dessus, une initiative OGD cohérente, qui s'appuie sur une stratégie formalisée, n'est pas une entreprise triviale. Un déroulement consistant va donc nécessiter un travail considérable et les effets de l'initiative ne pourront se faire sentir qu'à moyen long terme. Le risque n'est pas moindre de passer à côté de la cible stratégique.

## 6. Paysage de l'OGD

### 6.1. Sur le plan international

Bon nombre de gouvernements, si ce n'est la plupart, ont adopté la mouvance OGD dans le but déclaré d'assurer une plus grande transparence de leurs activités, d'intensifier l'en-

<sup>I</sup> A noter qu'il existe d'autres modèles de cycles de vie plus élaborés.

<sup>2</sup> Il s'agit ici de la représentation «logique» de la donnée et non pas de sa représentation physique de la donnée, qui correspond au format technique (PDF, CSV, XML, RDF, etc)

gagement des citoyens, de stimuler l'innovation et les opportunités économiques. Pour ce faire, ils ont notamment mis en place et exploité un portail Web par le biais duquel l'internaute peut accéder à différentes données gouvernementales libres (voir liste de quelques sites en annexe).

Par ailleurs, de nombreuses initiatives en faveur de l'OGD ont pris naissance dont notamment le «**partenariat pour un gouvernement ouvert**» (*Open Government Partnership*, OGP<sup>VII</sup>) lancé formellement par huit gouvernements<sup>1</sup> nationaux en 2011. Ce partenariat repose sur une gouvernance collégiale qui associe d'autres gouvernements et société civile. Il vise «à promouvoir un *gouvernement ouvert*, à savoir la transparence de l'action publique et son ouverture à de nouvelles formes de concertation et de collaboration avec la société civile, en faisant notamment levier sur le numérique et les nouvelles technologies.»<sup>VIII</sup>

Le programme «**Open Data for Development**» (OD4D) financé par des institutions publiques (dont la Banque Mondiale) se déclare, quant à lui, «être le principal partenariat mondial pour faire avancer la création d'écosystèmes de données ouvertes durables et gérés localement dans le monde entier».<sup>IX</sup>

De son côté, le «**World Wide Web Consortium**<sup>X</sup>» ou **W3C** a mis au point un concept pour qualifier le «degré d'ouverture» des données libres sur la base d'un système de notation à 5 étoiles<sup>XI</sup>. Le concept propose de développer les données libres en 5 étapes, la dernière étape (qui présente la plus grande «ouverture» des données au sens du concept) étant gratifiée de 5 étoiles.

En outre, des analyses comparatives (*benchmarkings*), qui visent à évaluer le degré d'engagement des gouvernements en matière de données ouvertes, sont effectuées régulièrement. Les résultats sont publiés sur Internet, notamment sous forme de classement, dont nous citons les deux principaux:

- > L'«**Open Data Barometer**<sup>XII</sup>» ou «baromètre des données ouvertes», produit par le «World Wide Web Foundation», l'un des partenaires de l'OD4D cité précédemment
- > Le «**Global Open Data Index**<sup>XIII</sup>» (GODI) qui évalue l'état de publication des données ouvertes de différents gouvernements et les classe selon un indice. Il s'agit d'une évaluation indépendante et participative gérée par l'«Open Knowledge Network».

Les classements qui résultent de ces deux types d'évaluation peuvent être très différents, étant donné que les méthodes et critères appliqués diffèrent à la base.

Bien que des débats se déroulent notamment sur le plan académique pour tenter de quantifier les retombées de l'OGD, les

faits le confirmer à l'exemple les *benchmarkings* cités, une grande majorité des gouvernements ont désormais adopté à des degrés divers l'OGD.

## 6.2. En Suisse

La Confédération suisse n'est pas en reste en matière d'OGD, même si notre pays n'est pas membre d'un partenariat international. Selon les sites de *benchmarkings* mentionnés, la Suisse se trouve en effet classée au 19<sup>e</sup> et au 49<sup>e</sup> rang (selon «Open Data Barometer» respectivement selon «Global Open Data Index») sur plus d'une centaine de pays englobés dans la comparaison.

Concrètement, le Conseil Fédéral a adopté en 2014 la stratégie en matière de libre accès aux données publiques en Suisse pour les années 2014 à 2018<sup>XIV</sup>. Cette stratégie poursuit trois objectifs:

- > Libération des données publiques de la Confédération.
- > Coordination pour la publication des données publiques.
- > Etablissement d'une culture du libre accès aux données publiques.

Elle est contraignante pour la Confédération qui invite les cantons, les communes et toute organisation du secteur public à y coopérer. A cet effet, l'informatique fédérale met un portail<sup>XV</sup> à disposition des organes publics qui collaborent. Ce portail n'héberge pas lui-même les données publiques des organes précités, mais il redirige les accès vers les sites Web de ces organes contributeurs où sont effectivement hébergées les données publiques. Parmi les données publiées, celles de type statistique et géographique prédominent.

A ce jour, quarante-cinq organes publics, dont une bonne partie est constituée des Offices fédéraux, sont référencés dans ce portail. Par ailleurs, trente-deux applications, qui exploitent l'un ou l'autre des jeux de données, ont vu le jour. Elles se répartissent en deux catégories, soit les applications Web (applications accessibles sur un site Web) et les applications téléchargeables pour tablettes et smartphones.

Les démarches au niveau des cantons sont individuelles et moins d'un tiers des cantons suisses ont une entrée dans le portail fédéral précité.

Dans le domaine spécifique de la géoinformation, grand pourvoyeur d'OGD, de nombreux spécialistes et experts de la Confédération et des cantons ont publié, sous l'égide de la Conférence suisse sur l'informatique, un guide «Open Government Data (OGD), guide pour les géodonnées». Cette analyse très complète traite notamment des questions stratégiques suivantes: conditions légales de la mise à disposition d'OGD, choix des données à publier en tant qu'OGD et conditions techniques. Plusieurs cantons (notamment BS, GE, SH, SO, SZ, UR, ZH) mettent à disposition leurs géodonnées en appliquant une démarche OGD.

<sup>1</sup> Brésil, Indonésie, Mexique, Norvège, Philippines, Afrique du Sud, Royaume-Uni, Etats-Unis

### 6.3. Au sein de l'administration cantonale de Fribourg

Même si le canton de Fribourg n'a pas de stratégie déclarée en matière de données gouvernementales publiques, la loi sur le guichet de cyberadministration prévoit que dans le cadre des projets (informatiques) nouveaux et de modifications importantes d'applications existantes soient utilisées, dans toute la mesure utile, des solutions uniformes retenues par les organes en charge de la cyberadministration pour les données publiques ouvertes.<sup>xvi</sup> A cet égard, la feuille de route actuelle des prestations de cyberadministration prévoit l'étude des prestations OGD dès le référentiel cantonal de données implanté. Les fondements formels pour développer l'OGD sont donc déjà posés.

En outre, quelques services de l'administration cantonale rendent déjà accessibles leurs données à caractère public, soit parce que cela découle d'une exigence légale (par exemple Registre du commerce<sup>xvii</sup>), soit par intérêt direct lié au fonctionnement du service (Service de la statistique par exemple).

Ce dernier service met déjà l'ensemble de ses résultats statistiques à disposition sur son site Internet<sup>xviii</sup> et prévoit en 2018 de mettre ces mêmes résultats à disposition pour un accès direct de machine à machine. Cela permettra à quiconque de les traiter selon son besoin pour en tirer le meilleur profit. Par la suite, le service envisage de rendre accessibles ses données par le biais du portail de la Confédération (si elles ne le sont pas déjà par le biais des nombreuses données mises à disposition par l'Office fédéral de la statistique).

Les résultats des votations et des élections<sup>xix</sup> sont accessibles librement par le biais du portail cantonal et sont donc également des données gouvernementales libres.

Comme mentionné précédemment, le domaine de la géoinformation est un grand fournisseur d'OGD. Au sein du système d'information du territoire (SIT) cantonal, environ 25 services produisent des géodonnées qui disposent d'une forte potentialité pour être déclarées comme données publiques ouvertes. C'est le cas en particulier pour les géodonnées de base accessibles par le public. Ainsi, près de 250 géodonnées sont déjà publiées et accessibles librement sur le portail cartographique<sup>xx</sup> du canton de Fribourg.

## 7. Position du Conseil d'Etat

Aujourd'hui, à l'ère du «tout numérique» dans un monde en accélération constante, le nombre de prestations disponibles par quelques clics sur son smartphone, sa tablette ou son PC a littéralement explosé. Les entreprises et les citoyens, ainsi que les collectivités publiques telles les communes ou la Confédération attendent de pouvoir interagir avec les services de l'administration cantonale de façon beaucoup plus conviviale, plus rapidement et avec plus de transparence.

La digitalisation des prestations apparaît alors non seulement comme une évidence, mais également comme une nécessité. La mutation vers des processus entièrement numérisés (s'affranchissant totalement du papier) va dorénavant permettre aux citoyens et aux entreprises d'accéder aux prestations étatiques sans déplacement dans les bureaux de l'administration. La durée de traitement des prestations, entre le moment où la requête est déposée et le moment où la réponse est fournie par l'administration, doit, quant à elle, être réduite drastiquement.

Outre les projets de digitalisation déjà en cours dans le cadre de la Cyberadministration, ainsi que la refonte du portail Internet [fr.ch](http://fr.ch), cette transformation digitale implique d'autres gros chantiers, dont notamment celui de la mise en place d'un référentiel cantonal de données. Un tel référentiel structuré avec des données de base consistantes et communes à l'ensemble des services de l'administration est le prérequis essentiel et absolument prioritaire pour la digitalisation. Cette dernière favorisera à son tour la définition d'une stratégie OGD.

La transformation digitale de l'Etat de Fribourg, Fribourg 4.0, est donc en marche. Elle constitue l'un des défis majeurs de ces cinq prochaines années, aussi bien pour l'informatique cantonale que pour les services de l'administration cantonale, appelés pour certains à revoir leur mode de fonctionnement.

Le Conseil d'Etat reconnaît tout l'intérêt et le potentiel de l'OGD, notamment en tant que vecteur d'innovation. Il examinera – compte tenu des enjeux de la transformation digitale en cours qui mobilise de nombreuses ressources humaines et financières – quels éléments de l'OGD devraient être mis prioritairement en œuvre. Il ne s'agit cependant pas de modifier la feuille de route actuelle des prestations de cyberadministration dont le suivi est impératif.

Il souligne par ailleurs que:

- > Les fondements formels pour développer l'OGD sont déjà posés. En effet, la loi sur le guichet de cyberadministration prévoit que dans le cadre des projets (informatiques) nouveaux et de modifications importantes d'applications existantes soient utilisées, dans toute la mesure utile, des solutions uniformes par les organes en charge de la cyberadministration pour les données publiques ouvertes.
- > Même sans cadre stratégique formel, les services de l'administration cantonale qui publient déjà des données gouvernementales ouvertes sur le portail cantonal [fr.ch](http://fr.ch) (ou qui sont sur le point de le faire) peuvent poursuivre leurs initiatives dans le cadre des compétences et attributions qui leur sont dévolues.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

## Annexe – liste de quelques portails OGD Européens

—  
<https://opendata.swiss/http://data.europa.eu/euodp/en/home>  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/open-data-portals>  
[opendata.paris.fr](http://opendata.paris.fr)  
[www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr)  
[www.dati.piemonte.it](http://www.dati.piemonte.it)  
[www.dati.gov.it](http://www.dati.gov.it)  
[www.data.overheid.nl](http://www.data.overheid.nl)  
[data.gov.uk](http://data.gov.uk)

<sup>i</sup> [https://fr.wikipedia.org/wiki/Open\\_data](https://fr.wikipedia.org/wiki/Open_data)

<sup>ii</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Open\\_Government\\_Data](https://de.wikipedia.org/wiki/Open_Government_Data)

<sup>iii</sup> «A systematic review of Open Government Data Initiatives, Judie Attard, Fabrizio Orlandi et al., University of Bonn.»

<sup>iv</sup> Pour les géodonnées, ce sont les formats et protocoles de l'Open GeoSpatial Consortium qui sont utilisés <http://www.opengeospatial.org/>

<sup>v</sup> Par le biais de son portail pour les données ouvertes (<https://opendata.paris.fr/page/home/>), l'administration de la ville de Paris par exemple, offre la possibilité à ses citoyens de soumettre des demandes de mise à disposition de données.

<sup>vi</sup> <https://handbook.opendata.swiss/fr/pages/index>

<sup>vii</sup> <https://www.opengovpartnership.org/>

<sup>viii</sup> [https://fr.wikipedia.org/wiki/Partenariat\\_pour\\_un\\_gouvernement\\_ouvert](https://fr.wikipedia.org/wiki/Partenariat_pour_un_gouvernement_ouvert)

<sup>ix</sup> <http://od4d.net/>

<sup>x</sup> <https://dvcs.w3.org/hg/gld/raw-file/default/glossary/index.html>

<sup>xi</sup> <http://5stardata.info/en/>

<sup>xii</sup> <http://opendatabarometer.org/>

<sup>xiii</sup> <https://index.okfn.org/>

<sup>xiv</sup> <https://www.egovernment.ch/fr/umsetzung/e-government-schweiz-2008-2015/open-government-data-schweiz/>

<sup>xv</sup> <https://opendata.swiss/>

<sup>xvi</sup> LGCyb du 2 novembre 2016, art. 19, let. e

<sup>xvii</sup> Ordonnance sur le registre du commerce du 17 octobre 2007 (ORC; RS 221.411)

<sup>xviii</sup> [http://appl.fr.ch/stat\\_statonline/standards/etape1.asp?Afficher=1&langue=fr&NavMenu=tableaux](http://appl.fr.ch/stat_statonline/standards/etape1.asp?Afficher=1&langue=fr&NavMenu=tableaux)

<sup>xix</sup> <http://www.fr.ch/cha/fr/pub/elections/archives.htm>

<sup>xx</sup> <https://map.geo.fr.ch/>

## Bericht 2018-DFIN-7

5. Februar 2018

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2017-GC-141 Gapany Johanna/Marmier Bruno – Entwicklung einer kantonalen Open-Government-Data-Strategie (OGD-Strategie FR)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat von Grossrätin Johanna Gapany und Grossrat Bruno Marmier über eine kantonale Open-Government-Data-Strategie.

#### 1. Einleitende Bemerkungen

Als *Open Data* (wörtlich *offene Daten*) werden Daten bezeichnet, die von jedermann ohne jegliche Einschränkungen genutzt, weiterverbreitet und weiterverwendet werden dürfen. (...) Bei Open Data kann es sich über Datenbestände staatlicher Stellen hinaus auch um Daten privatwirtschaftlich agierender Unternehmen, Hochschulen sowie Non-Profit-Einrichtungen handeln<sup>1</sup>.

Im vorliegenden Postulat geht es um Open Data eines Gemeinwesens, nämlich des Staates Freiburg. In diesem Fall handelt es sich um **Open Government Data** bzw. *offene Verwaltungsdaten*<sup>II</sup>, die eine Untermenge der Open Data darstellen. Im Folgenden wird dieser Begriff und der Einfachheit halber die dafür übliche Abkürzung **OGD** verwendet.

#### 2. Ursprung und Philosophie von OGD

Ursprünglich war einer der Gründe für das Entstehen von OGD die Bekämpfung der Korruption, die die Entwicklung vieler Demokratien auf der ganzen Welt behindert, indem es den Beteiligten (insbesondere der Zivilgesellschaft) möglich gemacht wurde, die Regierungstätigkeit und die Tätigkeit der öffentlichen Institutionen ganz allgemein zu überwachen.<sup>III</sup>

Die OGD-Idee hat sich weiterentwickelt, über den Grundsatz der Beobachtung der behördlichen Tätigkeit hinaus hin zur These, dass mit der Bereitstellung freier Behördendaten die technologische Innovation angeregt, die Wertschöpfung und das Wirtschaftswachstum angekurbelt und die Zusammenarbeit zwischen Regierungen und Bürgern gefördert würden. Nach dieser These stärken OGD die Demokratie, unterstützt durch das Internet im Hintergrund.

#### 3. Hauptmerkmale der freien Daten

Freie Daten – ob Behördendaten oder nicht – müssen offen zugänglich, modifizierbar und frei wiederverwendbar sein. Ausserdem sind freie Daten eigentlich grundsätzlich digital, womit Daten und Informationen auf materiellen Trägern wie Papier gar nicht erst zur Diskussion stehen.

Obschon es keine besonderen Normen für das technische Format von OGD gibt, müssen sie für möglichst viele zugänglich und nutzbar sein. Sie müssen also verschiedene insbesondere technische Kriterien erfüllen, die hier nicht abschliessend aufgeführt sind:

- > zugänglich über Internet;
- > in einem maschinenlesbaren elektronischen Format gespeichert, nach verbreiteten proprietären Standards (z. B. XLS), nach nicht-proprietären Formaten oder nach Auszeichnungssprachen (CSV, XML, KML<sup>IV</sup>) oder auch nach sogenannten offenen Standards (RDF, SPARQL noch wenig verbreitet), um die wichtigsten zu nennen;
- > strukturiert, um direkt von einem Informatikprogramm verarbeitet werden zu können. Text in freiem Format oder ein elektronisches Bild erfüllen dieses Kriterium allerdings nicht (übrigens auch nicht das manchmal für die Publikation von OGD verwendete PDF-Format);
- > verständlich, die veröffentlichten Daten müssen falls nötig dokumentiert werden und können in diesem Fall beispielsweise mit einem Katalog von «Metadaten» ergänzt werden.

#### 4. «Pro» und «Kontra» OGD

Zu den schon erwähnten Argumenten für OGD lassen sich noch einige weitere anführen:

- > Die Datensätze wurden mit öffentlichen Geldern angelegt, deshalb müssen sie öffentlich gemacht werden.
- > In der wissenschaftlichen Forschung führt ein besserer Zugang zu Daten zu einer höheren Entdeckungsrate.
- > Die öffentlichen Daten gehören den Menschen.

OGD hat nicht nur Befürworter, sondern auch Gegner, die unter anderem Folgendes ins Feld führen:

- > Mit den Einkünften aus dem Verkauf von Daten können Erstellung und Verbreitung der Daten finanziert werden, wodurch sich immer weiter neue Daten produzieren lassen.
- > Die Aufbereitung, Verwaltung und Verbreitung der Daten ist typischerweise sehr arbeitsintensiv und/oder kostspielig, und der jeweilige Dienstleister muss entsprechend bezahlt werden.
- > Von den Vorteilen der Bereitstellung von Daten darf nicht nur eine Minderheit profitieren, wie zum Beispiel Geschäftsfirmen.

Ohne Partei ergreifen zu wollen ist festzustellen, dass die Frage nach einem messbaren Return on Investment von OGD bis heute unbeantwortet ist, zweifellos aufgrund der fehlenden Erfahrungswerte zu diesem relativ neuen Thema gibt.

## 5. Erstellung von OGD, Herausforderungen und Risiken

Die Bereitstellung von Behördendaten beschränkt sich nicht darauf, auf einem Internetportal der betreffenden öffentlichen Verwaltung irgendwelche bestehenden Daten mit behördlichem Charakter in einem vorgegebenen Format zu veröffentlichen.

Zuallererst müssen grundsätzliche Überlegungen zur Erarbeitung einer OGD-Strategie angestellt werden, mit der sich die Ziele des staatlichen Handelns bestimmen lassen und welche Hebel man ansetzen will. Im Idealfall sollen die gesamten staatlichen Strukturen in diese Reflexionsphase eingebunden werden. Im Hinblick auf eine noch breitere Einbindung und Mitwirkung könnten auch die Öffentlichkeit<sup>V</sup> sowie verschiedene Interessengruppen einbezogen werden.

Auf diese «strategische» Phase folgen Etappen technischer Natur. Die Ermittlung und Aufbereitung von Daten, um sie nützlich und verwendbar zu machen, kann sehr arbeitsaufwändig sein.

Zur Veranschaulichung des allgemeinen Vorgehens zur Erstellung von OGD-Daten stützen wir uns auf den Publikationsprozess auf der Website des Bundes<sup>V1</sup>, der mit der Kurzbeschreibung der Umsetzung der gewählten Strategie in vier Schritten sehr übersichtlich ist<sup>1</sup>:

- > Im ersten Schritt geht es um die **Identifikation** und die **Auswahl** der Daten und Datensätze in der Verwaltung, die sich für die Publikation von OGD eignen.
- > Der zweite Schritt beinhaltet das **Vorbereiten** der rechtlichen Grundlagen, um einerseits sicherzustellen, dass die ausgewählten Daten als OGD publiziert werden

dürfen, und andererseits die Nutzungsbedingungen festzulegen.

- > Der dritte Schritt, das **Publizieren**, ist mehr technischer Natur. Er umfasst das Beschaffen der Rohdaten zur Erstellung von Datensätzen, die Aufbereitung in einem geeigneten Format und ihre Publikation auf einem entsprechenden Portal oder einer Web-Umgebung.
- > Der letzte Schritt besteht im **Supporten** und in der Förderung der Nutzung der publizierten Daten über Promoting und Kommunikation sowie in der Gewährleistung eines Datennutzungssupports.

Jeder dieser Schritte ist – in unterschiedlichem Masse – mit gewissen Herausforderungen verbunden. Die grösste Herausforderung bei der Strategieentwicklung liegt in der Schwierigkeit herauszufinden, wo mit Blick auf die Ziele des staatlichen Handelns der Hebel am besten angesetzt werden soll.

Eine zweite grosse Herausforderung besteht ausserdem in der Auswahl relevanter Daten für das mit der Strategie festgelegte staatliche Handeln. Dabei geht es darum herauszufinden, welche Daten sich wirklich dafür eignen, und allfällige Überschneidungen mit anderen schon verfügbaren öffentlichen oder kostenpflichtigen Daten zu vermeiden.

Die dritte Herausforderung liegt in der Modellierung der Datensätze und in der Wahl ihrer «logischen» Darstellung<sup>2</sup>. Damit die Daten nützlich und nutzbar sein können, müssen sie leicht verständlich sein. Deshalb müssen die Datensätze, die publiziert werden, beschrieben werden, indem beispielsweise Kataloge (Metadaten) erstellt werden, die die Struktur der Daten und ihr Verhältnis untereinander erklären. Die Qualität eines solchen Katalogs ist massgebend, um Mehrdeutigkeiten zu vermeiden und dafür zu sorgen, dass die Daten im Internet leichter auffindbar sind. Je nachdem kann auch die Qualitätsgarantie für die Daten eine Herausforderung darstellen, da auch die Rohdaten fehlerhaft sein können.

Wie diese Ausführungen zeigen, ist eine kohärente OGD-Initiative, die sich auf eine formalisierte Strategie stützt, kein einfaches Unterfangen. Eine konsistente Umsetzung wird also mit einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden sein, und die Initiative wird erst mittelfristig wirksam werden. Die Gefahr ist nicht minder, das strategische Ziel zu verfehlen.

## 6. OGD-Landschaft

### 6.1. International

Viele, wenn nicht die meisten Regierungen haben sich für OGD entschieden mit dem erklärten Ziel von mehr Transparenz bei ihren Tätigkeiten, mehr Engagement der Bürgerinnen

<sup>1</sup> Es gibt auch noch andere Publikationsprozesse, die ausführlicher sind.

<sup>2</sup> Es geht hier um die «logischen» Datendarstellung und nicht um die physische, die dem technischen Format entspricht (PDF, CSV, XML, RDF usw.)

und Bürger, mehr Innovation und wirtschaftliche Chancen. Dazu betreiben sie insbesondere ein von ihnen eingerichtetes Webportal, über das die Internetnutzer Zugang zu verschiedenen freien Behördendaten haben (s. Liste einiger Websites im Anhang).

Es sind zahlreiche Initiativen zu OGD entstanden, unter anderem die **«Partnerschaft für eine offene Regierung»** *Open Government Partnership*, OGP<sup>VII</sup>, 2011 formell von acht Staatsregierungen lanciert<sup>1</sup>. Diese Partnerschaft beruht auf einer kollegialen Governance mit anderen Regierungen und der Zivilgesellschaft, und sie *«setzt sich die weltweite Verbesserung der Regierungsarbeit zum Ziel. Sie spiegelt den Wunsch der Bürger nach rechenschaftspflichtigen Regierungen wider, die transparenter und effektiver arbeiten, und nach Institutionen, die den Einzelnen stärker einbinden und auf die Wünsche der Bevölkerung eingehen.»*<sup>VIII</sup>

Das Programm **«Open Data for Development»** (OD4D), das von öffentlichen Institutionen finanziert wird (worunter die Weltbank), erklärt sich zur weltweit grössten Partnerschaft, die die Schaffung von Ökosystemen nachhaltiger und auf der ganzen Welt lokal verwalteter offener Daten vorantreibt.<sup>IX</sup>

Das **«World Wide Web Consortium<sup>X</sup>»** oder **W3C** seinerseits hat ein Modell zur Messung der Qualität der «Offenheit» freier Daten entwickelt<sup>XI</sup>. Danach soll die Öffnung freier Daten schrittweise über 5 Stufen erfolgen, wobei für die letzte Stufe (die der grössten «Öffnung» im Sinne des Konzepts entspricht) fünf Sterne vergeben werden.

Ausserdem werden regelmässig Vergleichsanalysen (*Benchmarkings*) angestellt, mit denen das Engagement der Regierungen gemessen wird. Die Resultate sind auf dem Internet aufgeschaltet, insbesondere in Form von Ranglisten, unter anderem:

- > **«Open Data Barometer<sup>XII</sup>»** von der «World Wide Web Foundation», einer Partnerin des weiter oben angesprochenen OD4D.
- > **«Global Open Data Index<sup>XIII</sup>»** (GODI), der den Stand der Publikation offener Daten verschiedener Regierungen bewertet und sie nach einem Index klassiert. Es handelt sich um eine unabhängige und partizipative Bewertung unter der Federführung des «Open Knowledge Network».

Die Ranglisten, die aus diesen beiden Bewertungsarten hervorgehen, können sehr unterschiedlich sein, da die angewandten Methoden und Kriterien sich grundlegend unterscheiden.

Obschon insbesondere auf akademischer Ebene Diskussionen im Hinblick auf die Quantifizierung der Auswirkungen der OGD im Gang sind, zeigen die genannten Benchmar-

kings, dass sich eine grosse Mehrheit der Regierungen inzwischen für verschiedene OGD-Stufen entschieden haben.

## 6.2. In der Schweiz

Die Schweizerische Eidgenossenschaft bleibt in Bezug auf OGD am Ball, obschon unser Land nicht Mitglied einer internationalen Partnerschaft ist. Gemäss den erwähnten Benchmarking-Sites liegt die Schweiz auf Rang 19 und 49 (nach dem «Open Data Barometer» bzw. «Global Open Data Index») von mehr als hundert in den Vergleich einbezogenen Staaten.

Konkret hat der Bundesrat 2014 die Open-Government-Data-Strategie für die Jahre 2014–2018 verabschiedet<sup>XIV</sup>. Diese Strategie verfolgt drei Ziele:

- > Freigabe der Behördendaten
- > Koordinierte Publikation und Bereitstellung der Behördendaten
- > Etablierung einer Open-Data-Kultur.

Die OGD-Strategie Schweiz ist für den Bund verbindlich, der eine Zusammenarbeit mit den Kantonen, Gemeinden und weiteren Institutionen des öffentlichen Sektors anstrebt. Dazu stellt die IT des Bundes den öffentlichen Organen, die zu einer Zusammenarbeit bereit sind, ein Portal zur Verfügung<sup>XV</sup>. Dieses Portal beherbergt selber nicht die Behördendaten dieser Organe, sondern leitet die Nutzer auf die Websites der Organe weiter, auf denen die von ihnen bereitgestellten Behördendaten gehostet werden. Dabei handelt es sich vorwiegend um statistische und geografische Daten.

Bis jetzt sind auf diesem Portal 45 öffentliche Organe vertreten, viele davon Bundesämter. Ausserdem sind 32 Applikationen entstanden, die den einen oder anderen dieser Datensätze nutzen. Sie teilen sich in zwei Kategorien auf, und zwar in Webapplikationen und Applikationen, die auf Tablets und Smartphones heruntergeladen werden können.

Das Vorgehen der Kantone ist individuell, und weniger als ein Drittel der Schweizer Kantone sind mit Einträgen auf diesem Portal des Bundes vertreten.

Gerade im Bereich Geoinformation, einem grossen Datenlieferanten für OGD, haben viele Fachleute und Experten des Bundes und der Kantone unter der Federführung der Schweizerischen Informatikkonferenz einen Leitfaden «OGD für Geodaten» erarbeitet. Diese sehr umfassende Analyse beschäftigt sich namentlich mit den folgenden strategischen Fragen: rechtliche Voraussetzungen für die Bereitstellung von OGD, Wahl der als OGD zu publizierenden Daten und technische Voraussetzungen. Mehrere Kantone (so BS, GE, SH, SO, SZ, UR, ZH) stellen ihre Geodaten nach einem OGD-Verfahren zur Verfügung.

<sup>1</sup> Brasilien, Indonesien, Mexiko, Norwegen, Philippinen, Südafrika, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten

### 6.3. In der Kantonsverwaltung Freiburg

Obschon der Kanton Freiburg keine erklärte Strategie bezüglich offene Behördendaten hat, sieht das Gesetz über den E-Government-Schalter des Staates vor, dass bei neuen Projekten und bedeutenden Änderungen bestehender Anwendungen so weit wie möglich von den mit dem E-Government beauftragten Organen gewählte einheitliche Lösungen für die offenen öffentlichen Daten verwendet werden.<sup>XVI</sup> Diesbezüglich sieht der aktuelle Fahrplan für die E-Government-Leistungen die Prüfung der OGD-Leistungen vor, sobald das kantonale Datenbezugssystem oder Daten-Repository steht. Die formellen Grundlagen zur Entwicklung von OGD bestehen also bereits.

Ausserdem machen einige Dienststellen der Verwaltung ihre Daten mit öffentlichem Charakter bereits zugänglich, entweder weil dies gesetzlich vorgeschrieben ist (z. B. Handelsregister<sup>XVII</sup>), oder in einem unmittelbaren Interesse des Amtes (z. B. Amt für Statistik).

Dieses Amt stellt bereits alle seine statistischen Resultate auf seiner Website zur Verfügung<sup>XVIII</sup> und will 2018 diese Resultate für einen direkten Machine-to-Machine-Zugriff bereitstellen. Dadurch könnten sie von jeder beliebigen Person nach ihren Bedürfnissen bearbeitet werden, um den bestmöglichen Nutzen daraus zu ziehen. Das Amt will dann seine Daten auch über das Portal des Bundes zugänglich machen (wenn sie es nicht schon über die vielen vom Bundesamt für Statistik bereitgestellten Daten sind).

Die Wahl- und Abstimmungsergebnisse<sup>XIX</sup> sind über das kantonale Portal frei zugänglich und also ebenfalls freie Behördendaten.

Wie schon erwähnt, ist der Bereich Geoinformation ein grosser OGD-Lieferant. Im kantonalen Landinformationssystem (LIS) produzieren rund 25 Dienststellen Geodaten mit grossem Potenzial, zu offenen Behördendaten erklärt zu werden, wie etwa die öffentlich zugänglichen Geobasisdaten. So sind fast 250 Geodaten bereits auf dem Online-Karten-Portal<sup>XX</sup> des Kantons Freiburg veröffentlicht und frei zugänglich.

## 7. Position des Staatsrates

Im heutigen digitalen Zeitalter, in einer Welt, in der alles immer schneller wird, ist das mit ein paar Klicks auf dem Smartphone, dem Tablet oder dem PC zugängliche Leistungsangebot buchstäblich explodiert. Die Unternehmen, die Bürgerinnen und Bürger sowie Gemeinwesen wie die Gemeinden oder der Bund warten darauf, mit den Dienststellen der kantonalen Verwaltung viel benutzerfreundlicher, rascher und transparenter interagieren zu können.

Die Digitalisierung der Behördenleistungen ist also ganz klar ein Muss. Der Wechsel zu vollständig digitalisierten Prozes-

sen (weg vom Papier) wird den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen künftig den Zugang zu Behördenleistungen ermöglichen, ohne sich in die Verwaltungsbüros begeben zu müssen. Die Bearbeitungsdauer, also von dem Moment an, in dem die Eingabe gemacht wird, bis zum Zeitpunkt, in dem die Verwaltung sie beantwortet, muss ebenfalls erheblich kürzer werden.

Neben den bereits im Rahmen des E-Government laufenden Digitalisierungsprojekten sowie der Neugestaltung des Internetportals [fr.ch](http://fr.ch), setzt dieser digitale Umbau weitere Grossprojekte wie namentlich die Einführung eines kantonalen Datenbezugssystems voraus. Ein solches strukturiertes Bezugssystem mit konsistenten und allen Dienststellen der Verwaltung gemeinsamen Basisdaten ist die wesentliche und absolut prioritäre Voraussetzung für die Digitalisierung, die dann ihrerseits die Definition einer OGD-Strategie begünstigen wird.

Der digitale Wandel beim Staat Freiburg, Fribourg 4.0, ist also in Gang gesetzt. Er ist eine der grösseren Herausforderungen der nächsten fünf Jahre, sowohl für die kantonale Informatik als auch für die Dienststellen der kantonalen Verwaltung, von denen einige ihre Arbeits- und Betriebsweise revidieren müssen.

Der Staatsrat anerkennt das ganze Interesse und das Potenzial der OGD, insbesondere als Innovationsträger. Er wird – unter Berücksichtigung der Herausforderungen des in Gang gesetzten digitalen Wandels und den dafür erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen – prüfen, welche Elemente der OGD vordringlich eingeführt werden sollten. Dies bedeutet jedoch nicht eine Änderung des aktuellen Fahrplans für das E-Government-Angebot, dessen Umsetzung ein Muss ist.

Er betont auch Folgendes:

- > Die formellen Grundlagen zur Entwicklung von OGD bestehen bereits. Das Gesetz über den E-Government-Schalter des Staates sieht nämlich vor, dass bei neuen Projekten und bedeutenden Änderungen der bestehenden Anwendung so weit wie möglich von den mit dem E-Government beauftragten Organen gewählte einheitliche Lösungen für die offenen öffentlichen Daten verwendet werden.
- > Auch ohne formellen strategischen Rahmen können die Dienststellen der kantonalen Verwaltung, die schon offene Behördendaten auf dem kantonalen Portal [fr.ch](http://fr.ch) veröffentlichen (oder kurz davor stehen), ihre Initiativen im Rahmen ihrer Kompetenzen und Befugnisse weiterführen.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, Kenntnis von diesem Bericht zu nehmen.

## Anhang – Liste einiger europäischer OGD-Portale

—  
<https://opendata.swiss/http://data.europa.eu/euodp/en/home>  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/open-data-portals>  
[opendata.paris.fr](http://opendata.paris.fr)  
[www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr)  
[www.dati.piemonte.it](http://www.dati.piemonte.it)  
[www.dati.gov.it](http://www.dati.gov.it)  
[www.data.overheid.nl](http://www.data.overheid.nl)  
[data.gov.uk](http://data.gov.uk)

<sup>i</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Open\\_Data](https://de.wikipedia.org/wiki/Open_Data) (konsultiert am 21.12.2017)

<sup>ii</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Open\\_Government\\_Data](https://de.wikipedia.org/wiki/Open_Government_Data)

<sup>iii</sup> «A systematic review of Open Government Data Initiatives, Judie Attard, Fabrizio Orlandi et al., University of Bonn.» [https://www.researchgate.net/publication/281349915\\_A\\_Systematic\\_Review\\_of\\_Open\\_Government\\_Data\\_Initiatives](https://www.researchgate.net/publication/281349915_A_Systematic_Review_of_Open_Government_Data_Initiatives) In: Government Information Quarterly/August 2015.

<sup>iv</sup> für Geodaten werden die Formate und Protokolle des Open GeoSpatial Consortium verwendet <http://www.opengeospatial.org/>

<sup>v</sup> Über ihr Open-Data-Portal (<https://opendata.paris.fr/page/home/>) bietet beispielsweise die Stadt Paris ihren Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, die Bereitstellung von Daten zu beantragen.

<sup>vi</sup> <https://handbook.opendata.swiss/de/pages/index>

<sup>vii</sup> <https://www.opengovpartnership.org/>

<sup>viii</sup> aus der Roadmap der OGP: <https://opengovpartnership.de/dokumente/>

<sup>ix</sup> <http://od4d.net/>

<sup>x</sup> <https://dvcs.w3.org/hg/gld/raw-file/default/glossary/index.html>

<sup>xi</sup> <http://5stardata.info/de/>

<sup>xii</sup> <http://opendatabarometer.org/>

<sup>xiii</sup> <https://index.okfn.org/>

<sup>xiv</sup> <https://www.egovernment.ch/de/umsetzung/e-government-schweiz-2008-2015/open-government-data-schweiz/>

<sup>xv</sup> <https://opendata.swiss/>

<sup>xvi</sup> E-GovSchG vom 2. November 2016, Art. 19, Bst. e

<sup>xvii</sup> Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 (HRegV; SR 221.411)

<sup>xviii</sup> [http://appl.fr.ch/stat\\_statonline/standards/etape1.asp?Afficher=1&langue=fr&NavMenu=tableaux](http://appl.fr.ch/stat_statonline/standards/etape1.asp?Afficher=1&langue=fr&NavMenu=tableaux)

<sup>xix</sup> <http://www.fr.ch/cha/fr/pub/elections/archives.htm>

<sup>xx</sup> <https://map.geo.fr.ch/>

## Rapport d'activité 2018-GC-5

1 février 2018

### Commission interparlementaire de contrôle du Gymnase intercantonal de la Broye (CIP-GYB) pour l'année 2017

—  
La Commission interparlementaire de contrôle du Gymnase intercantonal de la Broye (CIP-GYB), composée de Mesdames et Messieurs les Député-e-s

> Délégation fribourgeoise

Jean-Daniel Chardonnens, Denis Chassot (jusqu'au 3 octobre 2017) puis Cédric Péclard, Eric Collomb, Johanna Gapany, Bernadette Hänni-Fischer, Rose-Marie Rodriguez et Stéphane Sudan

*Denis Chassot est décédé subitement le 3 octobre 2017, la veille de la séance d'automne de la CIP.*

> Délégation vaudoise

Philippe Cornamusaz, Josée Martin (jusqu'au 30 juin 2017) puis Maurice Mischler, Jacques Perrin (jusqu'au 30 juin 2017) puis Eliane Desarzens, Aliette Rey-Marion (cheffe de la délégation vaudoise), Daniel Ruch, Claude Schwab et Daniel Trolliet

*Les changements au sein de la délégation vaudoise sont consécutifs au renouvellement des autorités vaudoises (élections générales du 30 avril 2017).*

> sous la présidence de la députée Rose-Marie Rodriguez,

transmet aux Parlements des cantons de Fribourg et Vaud, conformément à l'art. 15 al. 5 de la Convention sur la participation des Parlements aux conventions intercantionales (CoParl), son rapport d'activité 2017.

## 1. Mission légale

Conformément à son mandat légal, défini à l'article 73 de la Convention intercantonale sur la création et l'exploitation du Gymnase intercantonal de la Broye (CIGB), la Commission interparlementaire a exercé un contrôle coordonné sur cet établissement, plus particulièrement sur le budget et les comptes annuels. Elle veille en outre à être régulièrement informée de l'évolution du dossier d'agrandissement du Gymnase.

Afin d'assurer sa mission de haute surveillance, la CIP-GYB a tenu deux séances durant l'année 2017. Celles-ci se sont déroulées en présence, d'une part, du conseiller d'Etat Jean-Pierre Siggen, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) du canton de Fribourg et président du Conseil du GYB pour les années 2016 et 2017, d'autre part, du directeur du Gymnase, M. Thierry Maire. L'un et l'autre ont répondu aux questions et demandes d'informations complémentaires de la Commission à sa pleine satisfaction. Elle les en remercie.

M. François Piccand, chef du Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré du canton de Fribourg, a également assisté aux séances de la CIP-GYB. Le Secrétariat du Grand Conseil fribourgeois assume le secrétariat permanent de la Commission plénière.

## 2. Comptes 2016

Les charges 2016 avaient été bien anticipées puisque les comptes ont bouclé avec un écart très faible de 0,7% par rapport au budget : le total de charges de 15 603 779 frs est ainsi inférieur de 116 220 frs aux prévisions.

Deux éléments méritent mention au moment de l'analyse de ces comptes. Premièrement, les frais d'impression et de photocopies, en d'autres termes liés au papier, ont constamment diminué pour atteindre en 2016 moins de 50 % des dépenses de 2012, cela malgré l'augmentation sensible de l'effectif des élèves et des enseignants. Deuxièmement, alors que la consommation est restée stable, la facture de l'énergie a largement profité des tarifs avantageux du gaz. Le cours de cette matière première étant peu stable, le budget est difficilement prévisible. Il s'agit toutefois de rester prudent pour les comptes 2017.

## 3. Budget 2018

Le budget 2017 avait été établi avec un effectif de 1200 élèves à la rentrée d'août 2017. Cette prévision, qui correspond à + 70 élèves et + 3 classes par rapport à la rentrée d'août 2016, s'est avérée parfaitement exacte. L'année scolaire étant à cheval sur l'année comptable, cette hausse influence sensiblement le budget 2018, également impacté par l'ouverture probable d'une classe supplémentaire à la rentrée d'août 2018. A ce moment-là, la population scolaire du GYB atteindra l'effectif initialement prévu en 2021. L'effet ricochet sur un certain nombre de positions est non négligeable.

A cela s'ajoute une hausse des charges de plusieurs positions, repoussée du budget 2017 au budget 2018, afin de contenir l'effet de la fin des mesures d'économie en matière salariale. Il s'agit principalement des positions liées à l'achat de mobilier et d'équipement et à leur entretien. Enfin, la hausse annoncée des tarifs du gaz a exigé une adaptation de la position « chauffage ».

Parallèlement, l'établissement a dégagé toutes les économies possibles induites par la digitalisation.

Le budget 2018 boucle finalement avec un total des charges en augmentation de 4,23 % à 17,185 millions.

La CIP-GYB a adopté le budget 2018 lors de sa séance du 4 octobre 2017.

## 4. Faire face à la suroccupation des locaux

Comme mentionné ci-dessus, l'effectif du GYB a fait un bond à la rentrée 2017-2018, passant de 1128 à 1199 élèves. Parallèlement, l'effectif des enseignants, lissé sur l'année comptable, augmente de 89 à 92,2 EPT (91 EPT à la rentrée d'août 2017, 93 EPT à la rentrée d'août 2018 si les prévisions démographiques se confirment). Malgré des prévisions quasi exactes quant aux effectifs, ceux-ci vont peser sur les comptes de l'année écoulée. Le conseil du GYB a d'ores et déjà annoncé un dépassement du budget et le recours au fonds de réserve.

En termes de pourcentages, la répartition par filières montre une légère baisse de fréquentation de l'école de maturité et une hausse de celle de l'école de culture générale, domaine social. La tendance à un léger recul de la proportion d'élèves fribourgeois se confirme pour atteindre 51,21 %, en retrait d'environ 0,44 %.

Pour faire face à la suroccupation des locaux, initialement conçus pour 850 élèves, la direction du GYB a mis en place une série de mesures et astuces touchant les horaires, l'équipement, le mobilier et l'occupation des salles de classes, des salles de sport et de la cafétéria (ex : salles de cours transformées en réfectoire à l'heure des repas). Elles permettent à l'établissement de continuer à remplir sa mission à satisfaction.

## **5. Agrandissement du site : retard annoncé**

L'agrandissement du site n'en devient que plus urgent. Malheureusement, le dossier a pris un certain retard par rapport à la planification, si bien que la mise en service est repoussée d'une année, soit à la rentrée d'août 2021. Une vacance de postes d'architectes dans les deux cantons et le changement à la tête du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture du canton de Vaud ont ralenti les travaux. S'y ajoutent des procédures différentes dans les deux cantons. L'étude de faisabilité (programme des locaux) a été validée en été 2017. La question de l'intégration, au projet, d'une halle de sport supplémentaire était encore ouverte en automne dernier. Le chantier sera attribué en entreprise générale.

## **6. En route vers la digitalisation**

En 2017, les cantons de Vaud et Fribourg ont chacun annoncé un renforcement de l'intégration des outils numériques dans la formation. Ce cadre permet au GYB de faire un pas supplémentaire en direction de la digitalisation. Pour rappel, dès son ouverture en 2005, le GYB a saisi l'opportunité de lancer la conversion virtuelle des moyens d'enseignement traditionnels.

Les trois axes de développement de la digitalisation au sein du GYB sont les suivants : 1) la cyberadministration, notamment le portail des parents qui facilite la transmission des informations et des échanges, qui contribue à une baisse considérable des coûts ; 2) la formation à l'informatique, comme science, à l'intention des élèves des deux dernières années de l'école de maturité ; 3) l'intégration de la formation dans le monde digital : les enseignants ont été formés à l'utilisation des outils informatiques et le GYB propose aux élèves un cursus numérique.

Cela dit, l'établissement offre toujours le choix entre un cursus sur supports traditionnels et un cursus numérique. Le 85 % des élèves ont choisi le cursus numérique ; cela signifie que 1000 élèves se connectent chaque matin d'école. Le coût des fournitures scolaires a diminué de 35 % depuis l'introduction de l'iGYB en août 2013.

Le GYB et son directeur, Thierry Maire, sont devenus des références au plan suisse en matière de digitalisation d'établissements scolaires.

En conclusion, la CIP-GYB souligne la bonne conduite et le bon fonctionnement de l'établissement. Elle recommande aux Grands Conseils des cantons de Vaud et Fribourg de prendre acte de ce rapport d'activité 2017.

Au nom de la Commission interparlementaire de contrôle du Gymnase intercantonal de la Broye

Rose-Marie Rodriguez  
Présidente

Marie-Claude Clerc  
Secrétaire

**Tätigkeitsbericht 2018-GR-5**

1. Februar 2018

**Interparlamentarische Aufsichtskommission für das Interkantonale Gymnasium der Region Broye (IPK-GYB) für das Jahr 2017**

Die Interparlamentarische Aufsichtskommission für das Interkantonale Gymnasium der Region Broye (IPK-GYB), der folgende Grossrätinnen und Grossräte angehören:

> Freiburger Delegation

Jean-Daniel Chardonnens, Denis Chassot (bis 3. Oktober 2017), dann Cédric Péclard, Eric Collomb, Johanna Gapany, Bernadette Hänni-Fischer, Rose-Marie Rodriguez und Stéphane Sudan

*Denis Chassot ist am 3. Oktober 2017, einen Tag vor der Herbstsitzung der IPK, unerwartet verstorben.*

> Waadtländer Delegation

Philippe Cornamusaz, Josée Martin (bis 30. Juni 2017), dann Maurice Mischler, Jacques Perrin (bis 30. Juni 2017), dann Eliane Desarzens, Aliette Rey-Marion (Präsidentin der Waadtländer Delegation), Daniel Ruch, Claude Schwab und Daniel Trolliet

*Die Veränderungen in der Waadtländer Delegation sind die Folge der Erneuerungswahlen der Waadtländer Behörden (Gesamterneuerungswahlen vom 30. April 2017).*

> unter dem Präsidium von Grossrätin Rose-Marie Rodriguez,

übermittelt den Parlamenten der Kantone Waadt und Freiburg ihren Tätigkeitsbericht 2017 gemäss Artikel 15 Abs. 5 des Vertrags über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer).

**1. Gesetzlicher Auftrag**

Gestützt auf ihren gesetzlichen Auftrag nach Artikel 73 der Interkantonalen Vereinbarung über die Schaffung und den Betrieb des Interkantonalen Gymnasiums der Region Broye (CIGB) hat die interparlamentarische Kommission die koordinierte Kontrolle über das Gymnasium der Region Broye, insbesondere über das Budget und die Rechnung, ausgeübt. Sie stellt zudem sicher, dass sie regelmässig über die Entwicklung der Vergrösserung des Gymnasiums unterrichtet wird.

Zur Wahrnehmung der Oberaufsicht hielt die IPK GYB während des Jahres 2017 zwei Sitzungen ab. Bei diesen Sitzungen waren einerseits der Staatsrat Jean-Pierre Siggen, Vorsteher der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) des Kantons Freiburg und Präsident des Rats des GYB für die Jahre 2016 und 2017, und andererseits Thierry Maire, Direktor des GYB, anwesend. Beide haben befriedigend auf die Fragen geantwortet und auf Verlangen zusätzliche Informationen gegeben. Die Kommission dankt ihnen dafür.

François Piccand, Vorsteher des Amtes für Unterricht der Sekundarstufe 2 des Kantons Freiburg, nahm ebenfalls an den Sitzungen der IPK GYB teil. Das Sekretariat des Freiburger Grossen Rates übernimmt das ständige Sekretariat der Plenarkommission.

## 2. Rechnung 2016

Der Aufwand liegt nur 0,7 % unter dem vorgesehenen Budget; die Rechnung schloss bei Ausgaben von 15 603 779 Franken und liegt damit 116 220 unter den Prognosen.

Zwei Punkte verdienen bei der Prüfung dieser Rechnung eine Erwähnung. Erstens haben die Ausgaben für Druck und Fotokopien, d. h. mit Papier verbundene Ausgaben, laufend abgenommen und erreichten im Jahr 2016 weniger als 50 % der Ausgaben des Jahres 2012. Dieser Rückgang zeigte sich trotz der erheblichen Zunahme des Bestands an Schülerinnen und Schülern sowie an Lehrpersonen. Zweitens haben sich die günstigen Erdgaspreise sehr vorteilhaft auf die Energiekosten ausgewirkt, während der Verbrauch stabil geblieben ist. Der Kurs für diesen wichtigen Rohstoff bleibt jedoch nicht konstant, daher ist es schwierig, das Budget zu planen. Deshalb heisst es, bei der Rechnung 2017 vorsichtig zu sein.

## 3. Budget 2018

Das Budget 2017 ging von einem Bestand von 1200 Schülerinnen und Schüler beim Schuljahresbeginn im August 2017 aus. Diese Prognose, die einer Zunahme von + 70 Schülerinnen und Schüler und + 3 Klassen im Vergleich zum Schuljahresbeginn im August 2016 entspricht, hat sich als genau zutreffend herausgestellt. Da das Schuljahr nicht mit dem Rechnungsjahr zusammenfällt, wirkt sich diese Zunahme, wie auch die voraussichtliche Eröffnung einer zusätzlichen Klasse zum Schuljahresbeginn im August 2018, wesentlich auf das Budget 2018 aus. Zu diesem Zeitpunkt wird die Schulbevölkerung des GYB auf die Zahl ansteigen, die ursprünglich für 2021 vorgesehen wurde. Die Reflexwirkung auf gewisse Posten darf nicht vernachlässigt werden.

Dazu kommen höhere Aufwendungen bei mehreren Posten, die vom Budget 2017 auf das Budget 2018 verschoben wurden, um die Auswirkungen der Aufhebung der Sparmassnahmen auf die Löhne einzudämmen. Es handelt sich hauptsächlich um Posten im Zusammenhang mit dem Kauf und dem Unterhalt von Einrichtungs- und Ausstattungsgegenständen. Schliesslich war aufgrund des angekündigten Anstiegs des Erdgaspreises eine Anpassung des Postens «Heizung» nötig.

Gleichzeitig hat die Schule alle Einsparungen erzielt, die durch die Digitalisierung ermöglicht wurden.

Das Budget 2018 schliesst schlussendlich mit einer Zunahme des Aufwands von 4,23 % auf 17,185 Millionen.

Die IPK-GYB genehmigte das Budget 2018 in der Sitzung vom 4. Oktober 2017.

## 4. Der Überbelegung der Räumlichkeiten begegnen

Wie bereits erwähnt, hat der Bestand des GYB zum Schulbeginn 2017-2018 deutlich von 1128 auf 1199 Schülerinnen und Schüler zugenommen. Gleichzeitig steigt der Bestand des Lehrpersonals gemittelt über das Geschäftsjahr von 89 auf 92,2 VZÄ (91 VZÄ zum Schuljahresbeginn im August 2017, 93 VZÄ zum Schuljahresbeginn im August 2018, wenn sich die demografischen Prognosen bewahrheiten). Trotz dieser nahezu zutreffenden Erwartungen bei den Beständen werden diese die letztjährige Jahresrechnung belasten. Der

Rat des GYB hat eine Budgetüberschreitung und die Inanspruchnahme der Reservefonds bereits angekündigt.

Bei der Verteilung auf die Bildungsgänge zeigt sich ein leicht sinkender Anteil der Maturitätsschule und ein leicht steigender Anteil des Sozialbereichs der Fachmittelschule. Die Tendenz eines leichten Rückgangs der Freiburger Schülerinnen und Schüler setzt sich fort; der Anteil sinkt um 0,44 % auf 51,21 %.

Um der Überbelegung der Räumlichkeiten, die ursprünglich für 850 Schülerinnen und Schüler ausgelegt wurden, zu begegnen, hat die Leitung des GYB eine Reihe von Massnahmen und Vorgehen vorgesehen. Diese stehen im Zusammenhang mit den Stundenplänen, der Ausstattung und der Belegung von Klassenzimmern, Sporthallen und der Cafeteria; beispielsweise werden Klassenzimmer während der Mittagspause in Speisesäle umgewandelt. Diese Massnahmen ermöglichen, dass die Schule ihre Aufgabe weiterhin zur Zufriedenheit erfüllt.

## **5. Die Vergrösserung des Standorts verzögert sich**

Die Vergrösserung des Standorts wird umso dringlicher. Leider ist das Dossier gegenüber der Planung im Verzug, so dass die Inbetriebnahme um ein Jahr verschoben wird, d. h. auf den Schuljahresbeginn im August 2021. Die unbesetzte Stelle eines Architekten bzw. einer Architektin in den beiden Kantonen und der Wechsel an der Spitze des Departements für Bildung, Jugend und Kultur des Kantons Waadt haben die Arbeiten verlangsamt. Dazu kommen unterschiedliche Verfahren in den beiden Kantonen. Die Machbarkeitsstudie (Raumprogramm) wurde im Sommer 2017 genehmigt. Die Frage, ob mit dem Projekt eine zusätzliche Sporthalle geplant werden soll, war im vergangenen Herbst noch offen. Der Auftrag zum Bau wird an ein Generalunternehmen vergeben.

## **6. Auf dem Weg zur Digitalisierung**

Im Jahr 2017 haben die Kantone Waadt und Freiburg beide eine verstärkte Einbindung digitaler Werkzeuge angekündigt. Dieser Rahmen ermöglicht es dem GYB, einen weiteren Schritt in Richtung Digitalisierung zu machen. Zur Erinnerung: Seit seiner Eröffnung im Jahr 2005 hat das GYB die Gelegenheit genutzt, die Umwandlung der herkömmlichen Unterrichtsmaterialien in virtuelle einzuleiten.

Im Bereich der Digitalisierung gesetzt werden folgende drei Schwerpunkt gesetzt: 1) Das E-Government, das insbesondere mit der Plattform für die Eltern die Übermittlung von Informationen und den Austausch erleichtert, was zu einer erheblichen Kostensenkung beiträgt; 2) die Ausbildung der Schülerinnen und Schüler der letzten zwei Maturitätsjahren in Informatik als Wissenschaft; 3) die Einbindung der Ausbildung in die digitale Welt. Die Lehrpersonen wurden für den Einsatz von IT-Instrumenten geschult, und das GYB bietet den Schülerinnen und Schülern eine digitale Ausbildung an.

Die Schule bietet allerdings immer noch die Wahl zwischen einer Ausbildung mit herkömmlichen Unterrichtsmaterialien und einer digitalen. 85 % der Schülerinnen und Schüler haben die digitale Ausbildung gewählt; das bedeutet, dass sich jeden Morgen 1000 Schülerinnen und Schüler in der Schule einloggen. Die Kosten der Schulmaterialien sind seit der Einführung des iGYB im August 2013 um 35 % gesunken.

Das GYB und sein Direktor, Thierry Maire, haben im Bereich der Digitalisierung der Schulen schweizweit Massstäbe gesetzt.

Als Schlussfolgerung unterstreicht die IPK-GYB die gute Leitung und den guten Betrieb der Schule. Sie empfiehlt den Grossen Räten der Kantone Waadt und Freiburg, diesen Tätigkeitsbericht 2017 zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Interparlamentarischen Aufsichtskommission für das Interkantonale Gymnasium der Region Broye (GYB)

Rose-Marie Rodriguez  
Präsidentin

Marie-Claude Clerc  
Sekretärin

AnnexeAnhang**GRAND CONSEIL****Elections à des fonctions judiciaires***Préavis de la Commission de justice*

*Présidence* : Nicolas Kolly

*Vice-présidence* : Antoinette de Weck

*Membres* : Francine Defferrard, Pierre Mauron, Elias Moussa, Marie-France Roth Pasquier, André Schneuwly

**Elections à des fonctions judiciaires professionnelles et non professionnelles****GROSSER RAT****Wahlen in Richterämter***Stellungnahme der Justizkommission*

*Präsidium*: Nicolas Kolly

*Vize-Präsidium*: Antoinette de Weck

*Mitglieder*: Francine Defferrard, Pierre Mauron, Elias Moussa, Marie-France Roth Pasquier, André Schneuwly

**Wahlen in hauptberufliche und nebenberufliche Richterämter****Juge itinérant-e 100%**

2018-GC-28

**Gerichtsunabhängige Richterin/gerichtsunabhängiger Richter 100 %**

6 membres (1 membre excusé) s'expriment en faveur de M<sup>me</sup> Lorraine Vallet.

6 Mitglieder (ein Mitglieder ist entschuldigt) unterstützen die Bewerbung von Lorraine Vallet.

**Lorraine VALLET****Lorraine VALLET****Juge de paix 50%  
Gruyère**

2018-GC-29

**Friedensrichter/in 50 %  
Greyerzbezirk**

5 membres (1 membre excusé) s'expriment en faveur de M<sup>me</sup> Laure-Marie Collaud-Piller.  
M<sup>me</sup> Sandra Berdoz-Schumacher obtient 1 voix.

5 Mitglieder (ein Mitglieder ist entschuldigt) unterstützen die Bewerbung von Laure-Marie Collaud-Piller.  
Sandra Berdoz-Schumacher erhält 1 Stimme.

**Laure-Marie COLLAUD-PILLER****Laure-Marie COLLAUD-PILLER**

<b>Juges suppléant-e-s</b> <b>Tribunal cantonal</b>		<b>Ersatzrichter/innen</b> <b>Kantonsgericht</b>
<b>Poste 1 en français</b>	2018-GC-30	<b>Stelle 1 in französischer Sprache</b>
6 membres (1 membre excusé) s'expriment en faveur de M <sup>me</sup> Catherine Faller.		6 Mitglieder (ein Mitglieder ist entschuldigt) unterstützen die Bewerbung von Catherine Faller.
<b>Catherine FALLER</b>		<b>Catherine FALLER</b>
<b>Juges suppléant-e-s</b> <b>Tribunal cantonal</b>		<b>Ersatzrichter/innen</b> <b>Kantonsgericht</b>
<b>Poste 2 en allemand</b>	2018-GC-31	<b>Stelle 2 in deutscher Sprache</b>
5 membres (1 membre excusé) s'expriment en faveur de M <sup>me</sup> Caroline Gauch. M <sup>me</sup> Rebecca Jutzet obtient 1 voix.		5 Mitglieder (ein Mitglieder ist entschuldigt) unterstützen die Bewerbung von Caroline Gauch. Rebecca Jutzet erhält 1 Stimme.
<b>Caroline GAUCH</b>		<b>Caroline GAUCH</b>
<b>Assesseur-e</b> <b>Tribunal pénal économique</b>	2018-GC-32	<b>Beisitzer/in</b> <b>Wirtschaftsstrafgericht</b>
6 membres (1 membre excusé) s'expriment en faveur de M. Julien Baechler.		6 Mitglieder (ein Mitglieder ist entschuldigt) unterstützen die Bewerbung von Julien Baechler.
<b>Julien BAECHLER</b>		<b>Julien BAECHLER</b>
<b>Assesseur-e suppléant-e (représentant les employeurs)</b> <b>Tribunal des prud'hommes de la Sarine</b>	2018-GC-33	<b>Ersatzbeisitzer/in (Arbeitgebervertreter/in)</b> <b>Arbeitsgericht des Saanebezirks</b>
5 membres (1 membre excusé) s'expriment en faveur de M. Patrick Gendre. M <sup>me</sup> Mélanie Beeli-Ayer obtient 1 voix.		5 Mitglieder (ein Mitglieder ist entschuldigt) unterstützen die Bewerbung von Patrick Gendre. Mélanie Beeli-Ayer erhält 1 Stimme.
<b>Patrick GENDRE</b>		<b>Patrick GENDRE</b>

**Assesseur-e-s**  
Justice de paix de la Veveyse

**Poste 1**  
Formation et/ou expérience en protection de l'enfant

6 membres (1 membre excusé) s'expriment en faveur de M. Yves Pollet.

**Yves POLLET**

2018-GC-34

**Beisitzer/innen**  
Friedensgericht des Vivisbachbezirks

**Stelle 1**  
Ausbildung und/oder Erfahrung im Bereich Kinderschutz

6 Mitglieder (ein Mitglieder ist entschuldigt) unterstützen die Bewerbung von Yves Pollet.

**Yves POLLET**

**Assesseur-e-s**  
Justice de paix de la Veveyse

**Poste 2**  
Psychologie

6 membres (1 membre excusé) s'expriment en faveur de M<sup>me</sup> Isabelle Fluri Ruchet.

**Isabelle FLURI RUCHET**

2018-GC-35

**Beisitzer/innen**  
Friedensgericht des Vivisbachbezirks

**Stelle 2**  
Psychologie

6 Mitglieder (ein Mitglieder ist entschuldigt) unterstützen die Bewerbung von Isabelle Fluri Ruchet.

**Isabelle FLURI RUCHET**

Les dossiers des candidat-e-s éligibles sont à la disposition des député-e-s pour consultation :  
le mardi 20 mars 2018 (durant la séance du Grand Conseil) au bureau des huissiers à l'Hôtel cantonal.

—  
Le 7 mars 2018

Die Unterlagen der wählbaren Bewerber/innen können von den Grossrätinnen und Grossräten eingesehen werden:  
am Dienstag, 20. März 2018 (während der Sitzung des Grossen Rates), im Büro der Weibel im Rathaus.

—  
7. März 2018

**Préavis concernant les élections à des fonctions judiciaires à l'intention du Grand Conseil du 19 février 2018**

Les pages 700 à 713 ne sont pas reproduites dans la version électronique du BGC pour des raisons de protection des données. La version complète de ce document est disponible, sur demande, au Secrétariat du Grand Conseil.

## Préambule

Le Conseil de la magistrature a procédé à la mise au concours des fonctions judiciaires suivantes :

- > Juge itinérant-e 100% (FO du 01.12.2017)
- > Juge de paix de la Gruyère 50% (FO du 15.12.2017)
- > Juges suppléant-e-s au Tribunal cantonal (FO du 05.01.2018)
- > Assesseur-e au Tribunal pénal économique (FO du 19.01.2018)
- > Assesseur-e suppléant-e (représentant les employeurs) au Tribunal des prud'hommes de la Sarine (FO du 12.01.2018)
- > Assesseur-e (formation-expérience en protection de l'enfant) à la Justice de paix de la Veveyse (FO du 26.01.2018)
- > Assesseur-e (psychologie) à la Justice de paix de la Veveyse (FO du 26.01.2018)

Lors de sa séance du 19 février 2018, 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 vom 19. Februar 2018 zuhanden des Grossen Rates betreffend die Wahl in richterliche Funktionen**

Die Seiten 716 bis 729 werden aus Datenschutzgründen nicht in der elektronischen Version des TGR veröffentlicht. Die vollständige Version dieses Dokuments kann beim Sekretariat des Grossen Rates angefordert werden.

## Einleitung

Der Justizrat hat folgende richterliche Ämter zur Bewerbung ausgeschrieben:

- > Gerichtsunabhängiger Richter/gerichtsunabhängige Richterin 100% (AB 01.12.2017)
- > Friedensrichter/in des Greyerzbezirks 50% (AB 15.12.2017)
- > Ersatzrichter/innen beim Kantonsgericht (AB 05.01.2018)
- > Beisitzer/in beim Wirtschaftsstrafgericht (AB 19.01.2018)
- > Ersatzbeisitzer/in (Arbeitgebervertreter/in) beim Arbeitsgericht des Saanebezirks (AB 12.01.2018)
- > Beisitzer/in (Ausbildung-Erfahrung im Bereich Kinderschutz) beim Friedensgericht des Vivisbachbezirks (AB 26.01.2018)
- > Beisitzer/in (Psychologie) beim Friedensgericht des Vivisbachbezirks (AB 26.01.2018)

Anlässlich seiner Sitzung vom 19. Februar 2018 hat der Justizrat die eingegangenen Bewerbungen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Kriterien geprüft, d.h. Ausbildung, Berufserfahrung sowie die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten.

\*\*\*

## Réponses

### **Motion 2013-GC-58 Roland Mesot/ Emanuel Waeber – Tenue d’une statistique sur le renvoi<sup>1</sup>**

#### **Réponse du Conseil d’Etat**

Avant l’entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2016 de l’institution de l’expulsion pénale, la commission d’infractions pénales et les condamnations qui s’ensuivent ont constitué un facteur couramment retenu à l’appui de décisions de révocation ou de refus de renouvellement d’autorisations de séjour ou d’établissement de ressortissants étrangers. L’invocation du comportement pénal pouvait soit fonder un motif en soi de fin de séjour et de renvoi, soit contribuer, en particulier dans l’examen de la proportionnalité d’une décision de renvoi de Suisse fondée sur d’autres faits importants, à démontrer une insuffisance ou un échec de l’intégration en Suisse.

C’est pourquoi le Service de la population et des migrants (SPoMi) n’a jamais tenu de statistiques spécifiques relatives aux renvois de Suisse qui seraient exclusivement motivés par des faits pénaux. Telle statistique serait particulièrement réductrice et ne refléterait pas du tout la prise en compte systématique du comportement pénal d’un ressortissant étranger lors de chaque évaluation de son intégration ou lors de l’examen de la proportionnalité d’une mesure d’éloignement de Suisse justifiée pour d’autres motifs (en général en cas de disparition du but pour lequel l’autorisation a été accordée).

Compte tenu de l’introduction depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016 de l’institution de l’expulsion pénale à l’encontre des criminels étrangers, la tenue d’une telle statistique est davantage aisée puisque les jugements d’expulsion pénale se fondent exclusivement sur le comportement pénal.

Ainsi, en 2016, aucune expulsion pénale n’avait encore été ordonnée. En 2017 par contre, 13 ressortissants étrangers ont fait l’objet d’un prononcé d’expulsion pénale. Trois renvois ont également été exécutés en 2017, dont 2 sur la base d’une décision préalable relevant du système Dublin vers un autre Etat européen (domaine de l’asile). Les autres cas concernent des personnes encore en exécution de peine ou pour lesquelles l’expulsion n’est pas encore entrée en force. Aucune de ces personnes n’était titulaire d’une autorisation de séjour ou d’établissement et aucune ne provenait d’un Etat de l’UE/AELE.

Les statistiques en matière de révocation ou de refus de prolongation d’autorisations, tous motifs confondus, sont déjà disponibles et publiées d’office dans le rapport annuel d’activité de la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ), au chapitre consacré au SPoMi. La statistique spécifique des renvois de personnes sous le coup d’une expulsion pénale y figurera dès l’année sous revue 2017. La statistique des prononcés d’expulsion pénale y figurera au chapitre consacré au Service de l’exécution des sanctions pénales et de la probation (SESPP), dès l’année sous revue 2018 (première année de fonctionnement du SESPP, issu de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017 de la section de l’exécution des sanctions pénales de l’ancien Service de l’application des sanctions pénales et des prisons et du Service de probation).

Compte tenu du faible nombre de cas, il paraît enfin peu probant de tenir une statistique trimestrielle.

Pour ces raisons et étant donné que la demande des motionnaires est désormais mise en œuvre par le rapport annuel d’activité de la DSJ, le Conseil d’Etat propose de refuser la présente motion.

Le 30 janvier 2018

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 464ss.

### **Motion 2013-GC-58 Roland Mesot/ Emanuel Waeber – Führung einer Ausschaffungsstatistik<sup>2</sup>**

#### **Antwort des Staatsrats**

Bevor die Einführung der Landesverweisung am 1. Oktober 2016 in Kraft trat, wurden begangene Straftaten und die darauf folgenden Verurteilungen häufig herangezogen, um Bewilligungswiderrufe und Verlängerungsverweigerungen für Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen von ausländischen Staatsangehörigen zu begründen. Die Strafälligkeit konnte entweder selbst einen Grund für die Beendigung des Aufenthalts und die Wegweisung darstellen oder, insbesondere bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit einer Wegweisung aus der Schweiz aufgrund anderer wichtiger Tatsachen, dazu dienen, eine ungenügende oder missglückte Integration in der Schweiz nachzuweisen.

<sup>1</sup> Déposée et développée le 16 septembre 2013, BGC février 2014 p. 381.

<sup>2</sup> Eingereicht und begründet am 16. September 2013, TGR Februar 2014 S. 381.

Deshalb führte das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) nie eine spezifische Statistik über Wegweisungen aus der Schweiz, die ausschliesslich aufgrund der Straffälligkeit erfolgten. Eine solche Statistik würde stark vereinfachen und in keiner Weise die systematische Berücksichtigung des strafbaren Verhaltens einer ausländischen Person widerspiegeln, die bei jeder Beurteilung der Integration oder bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit einer Entfernungsmassnahme aus anderen Gründen erfolgt (im Allgemeinen beim Wegfall des Ziels, für das die Bewilligung erteilt wurde).

Die Einführung der Ausschaffung krimineller Ausländer am 1. Oktober 2016 vereinfachte die Führung einer solchen Statistik, da die entsprechenden Landesverweisungsentscheide ausschliesslich auf den begangenen Straftaten beruhen.

So war 2016 noch keine Landesverweisung verfügt worden. 2017 hingegen haben 13 ausländische Staatsangehörige einen Entscheid über ihre Landesverweisung erhalten. Ebenfalls 2017 wurden drei Wegweisungen vollzogen, zwei davon in einen anderen europäischen Staat (Asylbereich) aufgrund eines vorgängigen Entscheids nach den Dublin-Abkommen. Die übrigen Fälle betreffen Personen, die sich noch im Strafvollzug befinden oder deren Landesverweisung noch nicht rechtskräftig ist. Keine dieser Personen verfügte über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung und keine von ihnen kam aus einem EU/EFTA-Staat.

Die Statistiken zu den Widerruften und verweigerten Verlängerungen von Bewilligungen sind, für alle Gründe zusammen, bereits verfügbar und werden von Amts wegen im jährlichen Tätigkeitsbericht der Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) im Kapitel des BMA veröffentlicht. Die gesonderte Statistik der weggewiesenen Personen, die sich im Vollzug eines Landesverweises befinden, wird ab dem Berichtsjahr 2017 ebenfalls dort aufgeführt. Die Statistik der verfügten Landesverweisungen wird hingegen im Kapitel des Amtes für Justizvollzug und Bewährungshilfe (JVBHA) erscheinen und zwar ab dem Berichtsjahr 2018 (dem ersten Arbeitsjahr des JVBHA, das aus der Fusion der Abteilung Vollzug des ehemaligen Amtes für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse und des Amtes für Bewährungshilfe hervorgegangen ist).

Da es sich um sehr wenige Fälle handelt, ist eine vierteljährliche Veröffentlichung der Statistik nicht angebracht.

Aus diesen Gründen und da der Wunsch der Motionäre nun mit dem jährlichen Tätigkeitsbericht der SJD erfüllt wird, empfiehlt der Staatsrat dem Grosse Rat, die Motion abzulehnen.

Den 30. Januar 2018

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitserklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 464ff.

## **Motion 2014-GC-102 Xavier Ganiotz – Protéger les demandeurs d’asile LGBTI contre les renvois vers des pays aux lois homophobes<sup>1</sup>**

### **Réponse du Conseil d’Etat**

L’élaboration d’une législation visant à doter l’autorité cantonale d’une compétence décisionnelle en matière migratoire serait manifestement contraire à la Constitution fédérale. Celle-ci prévoit en effet, à son article 121 (Législation dans le domaine des étrangers et de l’asile), que la législation sur l’entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l’établissement des étrangers et sur l’octroi de l’asile relève de la compétence de la Confédération. Ce principe est par ailleurs concrétisé dans la Loi fédérale sur l’asile, maintes fois approuvée en votation populaire, qui consacre la compétence exclusive du Secrétariat d’Etat aux migrations dans le domaine de l’asile, notamment en matière d’évaluation de l’exigibilité et de la licéité du renvoi. L’autorité fédérale est en effet la seule à disposer, notamment à travers les représentations diplomatiques dans les pays concernés, des connaissances de terrain et capacité d’investigation nécessaire à établir la réalité des motifs d’asile invoqués, quels qu’ils soient.

Pas plus d’ailleurs que l’autorité fédérale, le Conseil d’Etat ne conteste nullement le droit fondamental reconnu à toute personne de vivre son orientation sexuelle sans s’exposer à des préjudices. Il entend cependant respecter l’Etat de droit qui prévaut en Suisse et constate qu’il n’existe légalement aucune marge de manœuvre susceptible d’autoriser un canton à contester les décisions de renvois prises dans la compétence exclusive de la Confédération.

Le fait que l’appréciation d’une situation individuelle par l’autorité fédérale ne coïncide pas avec celle soutenue par le requérant concerné ne permet pas au canton de se substituer à ladite autorité fédérale. Il ne lui appartient pas plus de corriger par sa législation l’application par l’autorité fédérale des dispositions ad hoc du droit international, cette application pouvant, si elle est jugée trop restrictive, être contestée dans les cas concrets devant le Tribunal administratif fédéral.

Pour ces raisons, le Conseil d’Etat invite le Grand Conseil à rejeter cette motion, dans la mesure où elle est recevable.

Le 5 février 2018

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument auront lieu ultérieurement.

<sup>1</sup> Déposée et développée le 16 mai 2014, BGC p. 1461.

## Motion 2014-GC-102 Xavier Ganiot – LGBTI-Asylsuchende vor Ausschaffung in Länder mit homophober Gesetzgebung schützen<sup>1</sup>

### Antwort des Staatsrats

Der Erlass gesetzlicher Grundlagen, welche die Kantonsbehörde in Migrationsfragen mit Entscheidungskompetenzen ausstattet, stünde klar im Widerspruch zur Bundesverfassung. Diese sieht in Artikel 121 (Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich) vor, dass die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl Sache des Bundes ist. Dieser Grundsatz wird zudem im Asylgesetz des Bundes ausgeführt, das in mehreren Volksabstimmungen genehmigt wurde und das dem Staatssekretariat für Migration im Asylbereich die alleinige Kompetenz überträgt, namentlich was die Prüfung der Zulässigkeit und Zumutbarkeit einer Wegweisung betrifft. Die Bundesbehörde verfügt dank ihrer diplomatischen Vertretungen in den betreffenden Ländern denn auch allein über die nötigen Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten und Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung, um den Wahrheitsgehalt von vorgebrachten Asylgründen jeder Art zu überprüfen.

Wie die Bundesbehörde bestreitet auch der Staatsrat in keiner Weise das Grundrecht jeder Person, ihre sexuelle Orientierung zu leben, ohne deswegen benachteiligt zu werden. Er will jedoch die Regeln des Schweizer Rechtsstaats respektieren und hält fest, dass es keinen rechtlichen Spielraum gibt, der einem Kanton erlauben würde, die Wegweisungsent-scheide anzufechten, die der Bund in alleiniger Kompetenz verfügt.

Die Tatsache, dass die Einschätzung einer persönlichen Situation durch die Bundesbehörde nicht mit jener der gesuchstellenden Person übereinstimmt, erlaubt dem Kanton nicht, die Rolle dieser Bundesbehörde zu übernehmen. Es steht ihm ebenso wenig zu, die von der Bundesbehörde angewandten Bestimmungen des internationalen Rechts mit seiner eigenen Gesetzgebung zu korrigieren. Wenn die Rechtsanwendung in konkreten Fällen als zu restriktiv angesehen wird, ist sie im Übrigen vor dem Bundesverwaltungsgericht anfechtbar.

Aus diesen Gründen empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen, soweit sie zulässig ist.

Den 5. Februar 2018

Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitserklärung dieses Vorstosses finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

## Motion 2017-GC-50 Eric Collomb – Une nouvelle loi sur la mobilité<sup>2</sup>

### Réponse du Conseil d'Etat

Il faut commencer par préciser que le programme gouvernemental du Conseil d'Etat pour la législature 2017–2021 prévoit de réviser la loi sur les routes et celle sur les transports. C'est pourquoi rien ne s'oppose fondamentalement à une prise en considération de la présente motion.

Concernant l'application de la loi sur les routes du 15 décembre 1967 (RSF 741.1), cela fait longtemps que la cohérence entre ce texte et son règlement d'exécution n'est plus optimale. C'est ainsi, par exemple, que le règlement du 7 décembre 1992 d'exécution de la loi sur les routes (RELR, RSF 741.11) n'a été modifié, depuis son entrée en vigueur, qu'en 2003 et en 2012, alors que la loi à laquelle il se réfère a, dans le même temps, été modifiée plus d'une douzaine de fois en profondeur (réorganisation, dans les années 1990, de la répartition des tâches concernant les routes entre l'Etat et les communes) ou de façon ponctuelle (pistes et bandes cyclables, subventions pour la réduction du bruit, etc.). Les réponses aux instruments parlementaires (notamment celles apportées par le Conseil d'Etat, respectivement, le 16 juin 2015, à la motion Christian Ducotterd, classement des routes communales à fort trafic régional, le 1<sup>er</sup> avril 2014, au postulat Daniel Gander/Charles Brönnimann, modification du tronçon routier entre les jonctions autoroutières de Matran et Payerne/Boulex – nouvelle classification, ou encore, le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et le 23 janvier 2018, aux questions Dominique Butty, classification des routes) ont souvent renvoyé, ces dernières années, à la future révision de la loi sur les routes.

La loi sur les transports (RSF 780.1) date du début des années 1990. Elle a permis la constitution de communautés régionales de transport telles que la CUTAF, organisme fondé sur elle et dont les tâches ont ensuite été reprises par l'agglomération de Fribourg, ou encore la communauté de transport de la région de Bulle (MOBUL). Mais ce texte, dans sa version actuelle, est lacunaire. Il ne prévoit, par exemple, pas de règles concernant la commande et le financement d'offres locales de transports publics en dehors des communautés régionales de transport. Certes, les différentes instances intéressées collaborent en pratique de façon relativement satisfaisante, mais nous manquons presque totalement de règles juridiques claires. Il faut absolument institutionnaliser la collaboration entre les différents niveaux (Etat, agglomérations, communes), Les plans régionaux des transports prévus par la loi ont été élaborés pour couvrir, non pas l'ensemble du territoire, mais uniquement les zones de communautés régionales de transport.

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 16. Mai 2014, TGR S. 1461.

<sup>2</sup> Déposée et développée le 23 mars 2017, BGC mai 2017 pp. 908ss..

La répartition des coûts entre les différents niveaux (Etat, agglomération, communes) se fait de nos jours en partie en fonction d'une clé plutôt compliquée. En outre, il n'y a pas toujours d'équivalence fiscale («c'est celui qui paye qui décide»). Dans de nombreux domaines, le cercle des décideurs et des payeurs et celui des bénéficiaires ne se recoupent pas.

L'entretien et l'optimisation des infrastructures existantes constituent de vrais défis pour l'avenir. Cette optimisation peut, par exemple, s'obtenir en ajoutant des éléments au réseau existant (p. ex. routes de contournement) ou en le développant (mobilité douce, pistes et bandes cyclables). Il est aussi nécessaire de tester des mesures visant à maintenir, à l'avenir, la fluidité du trafic. Le développement futur de la conduite automatisée influencera peut-être la construction et l'entretien du réseau des transports. De même, il ne faut pas négliger les questions liées au stationnement (gestion des places de parc, Park+Rail, places de parc pour le covoiturage, etc.).

Concernant le financement du trafic (infrastructure et exploitation non prises en charge par la Confédération ainsi que diverses subventions), il importe de prévoir une répartition des coûts la plus cohérente possible, en respectant le principe de l'équivalence fiscale.

On constate ainsi, en résumé, que le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité de réviser (totalement) la loi sur les routes ainsi que celle sur les transports. La mobilité doit être abordée de façon globale. Le Conseil d'Etat approuve donc le souhait exprimé par les auteurs de la motion, lesquels demandent que soit examinée la possibilité d'élaborer une loi (unique) sur la mobilité pour remplacer celles sur les routes et les transports. Il est prêt à entamer rapidement les travaux y afférents.

## Conclusion

Le Conseil d'Etat appelle le Grand Conseil de prendre en considération la motion 2017-GC-50 dans le sens des présents considérants.

Le 23 janvier 2018

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 459ss.

—

## Motion 2017-GC-50 Eric Collomb – Ein neues Mobilitätsgesetz<sup>1</sup>

### Antwort des Staatsrats

Einleitend ist festzuhalten, dass die Revision des Strassengesetzes und des Verkehrsgesetzes Gegenstand des Regierungsprogramms des Staatsrats für die Legislaturperiode 2017–2021

ist. Daher spricht grundsätzlich nichts gegen eine Erheblicherklärung der vorliegenden Motion.

Im Anwendungsbereich des Strassengesetzes vom 15. Dezember 1967 (SGF 741.1) ist die Kohärenz zwischen dem Gesetz und seinem Ausführungsreglement schon seit längerer Zeit nicht mehr optimal. So wurde beispielsweise das Ausführungsreglement vom 7. Dezember 1992 zum Strassengesetz (ARStrG, SGF 741.11) seit seinem Inkrafttreten einzig in den Jahren 2003 und 2012 geändert. In der gleichen Zeitspanne wurde das Strassengesetz über ein Dutzend Mal geändert. Darunter befinden sich grössere Revisionen (Neuordnung der Aufgabenteilung bei den Strassen zwischen Staat und Gemeinden in den 1990er-Jahren) wie auch punktuelle Anpassungen (Radwege und -streifen, Subventionen für Lärmsanierungen etc.). Verschiedentlich wurde in den letzten Jahren bei der Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen auf die zu erfolgende Revision des Strassengesetzes verwiesen (beispielsweise Antwort des Staatsrates vom 16. Juni 2015 auf die Motion Christian Ducotterd, Klassierung der Gemeindestrassen mit starkem Regionalverkehr; Antwort des Staatsrates vom 1. April 2014 auf das Postulat Daniel Gander/Charles Brönnimann, Ausbau und Neueinteilung des Strassenabschnitts zwischen den Autobahnanschlüssen Matran und Payerne/Boulex; Antworten des Staatsrates vom 1. Oktober 2013 und vom 23. Januar 2018 auf die Anfragen Dominique Butty, Einteilung der Strassen).

Das Verkehrsgesetz (SGF 780.1) stammt aus den frühen 1990er-Jahren. Dieses Gesetz ermöglichte die Gründung von regionalen Verkehrsverbunden. So lieferte es die Grundlage für die Gründung des Verkehrsverbundes CUTAF, dessen Aufgaben später von der Agglomeration Freiburg übernommen wurden. Auch der Verkehrsverbund in der Region Bulle (MOBUL) stützt sich auf das Verkehrsgesetz ab. Allerdings weist das heutige Gesetz Lücken auf. Es fehlen beispielsweise Regelungen betreffend Bestellung und Finanzierung von lokalen öV-Angeboten ausserhalb eines Verkehrsverbundes. Die Zusammenarbeit der verschiedenen interessierten Instanzen ist in der Praxis zwar einigermaßen zufriedenstellend, klare gesetzliche Regeln fehlen jedoch fast gänzlich. Eine Institutionalisierung dieser Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen (Staat, Agglomeration, Gemeinde) drängt sich auf. Die im Gesetz vorgesehenen regionalen Verkehrspläne wurden nicht flächendeckend erstellt, sondern einzig in Gebieten von regionalen Verkehrsverbunden.

Die Aufteilung der Kosten auf die unterschiedlichen staatlichen Ebenen (Staat, Agglomeration, Gemeinden) erfolgt heute z. T. nach einem eher komplizierten Verteilschlüssel. Zudem ist die fiskalische Äquivalenz («wer zahlt, befiehlt») nicht immer gegeben. Der Kreis der Entscheidungs- und Kostenträger sowie der Nutzniesser deckt sich in mehreren Bereichen nicht.

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 23. März 2017, TGR Mai 2017 S. 908ff.

Tatsächlich bestehen die Herausforderungen der Zukunft im Unterhalt und in der Optimierung der bestehenden Infrastruktur. Diese Optimierung kann beispielsweise durch Ergänzungen (z. Bsp. Umfahrungsstrassen) oder durch einen Ausbau (Langsamverkehr, Radstreifen und -wege) des bestehenden Netzes erreicht werden. Auch sind Massnahmen zur Aufrechterhaltung des Verkehrsflusses für die Zukunft zu prüfen. Die zukünftige Entwicklung des automatisierten Fahrens kann ebenfalls einen Einfluss auf den Ausbau und den Unterhalt des Verkehrsnetzes haben. Nicht zu vernachlässigen sind natürlich auch Fragen des ruhenden Verkehrs (Parkplatzbewirtschaftung, Park+Rail, Parkplätze für Fahrgemeinschaften usw.).

Betreffend die Finanzierung des Verkehrs (Infrastruktur und Betrieb, welche nicht durch Bundesmittel gedeckt sind, sowie verschiedene Subventionen) ist für die Zukunft eine möglichst kohärente Kostenaufteilung unter Berücksichtigung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz vorzusehen.

Zusammengefasst kann somit festgehalten werden, dass das Bedürfnis einer (Total-)Revision des Strassengesetzes sowie auch des Verkehrsgesetzes vom Staatsrat anerkannt wird. In Anbetracht der Tatsache, dass die Mobilität gesamtheitlich angegangen werden muss, nimmt der Staatsrat den Wunsch der Motionäre, welche eine Prüfung der Möglichkeit zur Ausarbeitung eines (einzigen) Mobilitätsgesetzes als Ersatz für die Strassen- und Verkehrsgesetze verlangt, befürwortend auf und ist bereit, die entsprechenden Arbeiten zügig aufzunehmen.

## Schlussfolgerung

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat, die Motion 2017-GC-50 im Sinne der vorstehenden Erwägungen erheblich zu erklären.

Den 23. Januar 2018

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeits-  
erklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten  
459ff.

## Mandat 2017-GC-94 Francine Defferrard/ Hubert Dafflon/Bertrand Morel/Madeleine Hayoz/Romain Collaud/Sylvia Baiutti/ Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André Schneuwly/Bruno Marmier – Dégel des déductions fiscales forfaitaires pour primes d'assurance-maladie<sup>1</sup>

### Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, il faut relever que le mandat Defferrard/Dafflon/Morel/Hayoz/Collaud/Baiutti/Peiry/Kolly/Schneuwly/Marmier s'inscrit dans une série de demandes de diminution de l'impôt formulées dans différentes interventions parlementaires qui ont été déposées durant le printemps. La motion Markus Bapst/Thomas Rauber (2017-GC-96) demande une diminution de l'impôt sur la fortune au niveau de la moyenne suisse. Ils justifient cette demande par le fait que l'impôt sur la fortune du canton est très élevé en comparaison intercantonale; la réduction devrait profiter aux personnes qui investissent leur fortune dans leur entreprise, aux contribuables fortunés ainsi qu'aux propriétaires d'immeubles. Compte tenu des excellents résultats des comptes de l'Etat de Fribourg au cours de ces dernières années, la motion Emanuel Waeber/Ruedi Schläfli (2017-GC-107) déposée le 20 juin 2017 demande un ajustement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune par le biais d'une adaptation de la loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2018. La motion Hubert Dafflon/Stéphane Sudan (2017-GC-113), déposée le 22 juin 2017, s'inscrit dans le contexte des modifications en cours en matière de prévoyance professionnelle au niveau fédéral qui visent à interdire les versements en capital dans certaines constellations. En anticipation de ces modifications, on peut s'attendre à ce que de nombreux contribuables cherchent à prélever toute leur prévoyance sociale sous forme de capital ces prochaines années. La motion demande ainsi la diminution de l'impôt sur les prestations en capital de la prévoyance au niveau de la moyenne suisse afin d'éviter que les contribuables concernés déménagent dans un autre canton pour prélever leur avoir de prévoyance.

Même si chacune des interventions précitées soulève des questions particulières et soumet des propositions différentes, elles demandent globalement toutes une baisse de la charge fiscale des contribuables fribourgeois en se fondant sur les résultats positifs des comptes de l'Etat des dernières années, sur la comparaison de la charge fiscale avec les autres cantons et sur un examen de l'évolution des charges à supporter par les ménages fribourgeois. Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'il se justifie de traiter chacune de ces interventions à la lumière des autres, en tenant également compte du fait que les collectivités publiques supporteront des pertes de recettes

<sup>1</sup> Déposé et développé le 18 mai 2017, BGC mai 2017 pp911ss.

fiscales importantes durant les années à venir en raison du projet fiscal 2017, de manière à proposer une stratégie fiscale cohérente sur le moyen/long terme tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales tout en garantissant des recettes fiscales qui permettent de financer les tâches de l'Etat.

S'agissant du présent mandat, le Conseil d'Etat se positionne comme il suit. Comme le mandat le relève, la déduction pour primes d'assurance-maladie était traditionnellement adaptée chaque année à la prime moyenne cantonale de l'assurance de base de soins. Dans son message du 3 septembre 2013 concernant le programme de mesures structurelles et d'économies 2013–2016 de l'Etat de Fribourg, le Conseil d'Etat a notamment proposé le gel de la déduction pour les primes d'assurance-maladie. Selon le message, cette mesure paraissait soutenable étant donné qu'en comparaison intercantonale le canton de Fribourg accorde des déductions élevées pour les primes d'assurance, raison pour laquelle la déduction était gelée à hauteur du montant accordé pour 2013. Quatre ans après le gel de l'adaptation des déductions, il y a lieu de relever que la déduction accordée par le canton de Fribourg reste très généreuse, puisque seuls les cantons de Genève et du Tessin accordent des déductions supérieures. La majorité des cantons accorde une déduction maximale entre 2000 francs et 3000 francs pour une personne seule et entre 4000 et 5000 francs pour un couple. La déduction moyenne s'élève à 3008 francs pour les personnes seules, à 6012 francs pour un couple et à 880 francs pour les enfants. A noter que pour tous ces cantons, la déduction maximale comprend les primes versées pour tous les types d'assurance ainsi que la déduction des intérêts sur capitaux d'épargne (sauf pour le canton de Vaud) alors que le canton de Fribourg accorde une déduction supplémentaire pour les autres assurances (750 francs pour une personne seule et 1500 francs pour une personne mariée au maximum) et pour les intérêts et capitaux d'épargne (150 francs pour une personne seule et 300 francs pour un contribuable marié au maximum). Il est également intéressant de relever que la grande majorité des cantons accorde la déduction effective des primes avec un montant maximum déductible; le canton de Fribourg accorde quant à lui une déduction forfaitaire. Sur la base d'une comparaison intercantonale, il n'existe dès lors aucune urgence à agir en supprimant le gel de l'adaptation de la déduction forfaitaire pour les primes d'assurance-maladie.

Le mandat mentionne ensuite qu'un adulte fribourgeois paie en moyenne 422 francs par mois en 2017 pour ses primes d'assurance-maladie, soit 5064 francs par an; 1/3 des Fribourgeois paierait un montant supérieur. En comparaison intercantonale, la prime médiane pour une personne adulte dans le canton de Fribourg se situe dans la moyenne suisse (source: présentation de l'OFSP sur les primes d'assurance-maladie 2017). Sur la base d'une analyse effectuée par le Service cantonal des contributions, il s'avère que l'assurance la moins chère propose des primes sensiblement inférieures

au montant forfaitaire déductible actuel en fonction du modèle et de la franchise choisis (avec une prime mensuelle à 356 fr. 50 pour le modèle médecin de famille et une franchise à 300 francs). Pour les enfants, les primes annuelles de l'assurance la moins chère sont quasiment toutes inférieures au forfait déductible, indépendamment du modèle et de la franchise choisis. Pour les adultes et jeunes adultes, une palette de produits propose des primes annuelles inférieures au forfait déductible. Si l'on augmentait le forfait déductible à hauteur de la prime moyenne mentionnée dans le mandat, les assurés de l'assurance la meilleure marché pourraient faire valoir des déductions jusqu'à 2239 fr. 20 supérieures aux primes effectivement payées (modèle médecin de famille avec franchise à 2500 francs). Il est également intéressant de relever qu'aujourd'hui l'ensemble des contribuables fribourgeois déduisent déjà 1 milliard de francs au titre de la déduction pour primes d'assurance-maladie. Il faut enfin relever que l'indexation du forfait déductible entraînerait des pertes fiscales de l'ordre de 22 millions de francs (pour une indexation effectuée sur la base des augmentations annoncées pour 2018).

Au vu des différents éléments qui précèdent et à la lumière des réponses qu'il a données aux autres interventions parlementaires qui demandent une baisse des recettes fiscales, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est ni nécessaire ni opportun de procéder à l'adaptation de la déduction pour les primes d'assurance-maladie. A noter que si une telle adaptation devait être effectuée, elle ne pourrait pas l'être pour la période fiscale 2017 mais seulement pour la période fiscale 2018 afin d'éviter un effet rétroactif à la mesure.

Le Conseil d'Etat est toutefois conscient que le paiement des primes d'assurance-maladie peut lourdement grever le budget mensuel de nombreux ménages. Au lieu de proposer un allègement indirect par le biais d'une réduction de la charge fiscale qui profite indistinctement mais uniquement aux ménages qui paient des impôts – et tendanciellement de manière plus que proportionnelle aux ménages qui bénéficient de revenus élevés – le Conseil d'Etat estime qu'il est préférable d'accorder un soutien accru aux personnes qui peuvent bénéficier d'un subside de l'Etat au paiement des primes d'assurance-maladie. Dans ce contexte, il est prêt à attribuer un montant supplémentaire de l'ordre de 5 à 7 millions de francs par an pour l'augmentation des subventions LAMAL. Ce montant sera déterminé en fonction de la situation financière de l'Etat et octroyé dès l'entrée en vigueur du projet fiscal 17, en principe dès 2020.

Depuis 2017, le Conseil d'Etat dispose d'un outil de pilotage pour pouvoir mesurer la charge nette des primes d'assurance-maladie par différents types de ménage. Dans le rapport 2016-DSAS-55 du 12 décembre 2016, les effets du nouveau système des réductions des primes (lissage) ont été décrits en détail. Le Conseil d'Etat a retenu comme objectif entre autres le point suivant: «Après examen détaillé des effets du lissage

sur les dépenses totales durant un ou deux exercices, il pourrait être envisagé d'harmoniser les taux de charge des primes nettes restant à charge des ménages entre les sept types de ménage et, dans l'idéal, de faire diminuer les taux les plus élevés au fur et à mesure des moyens financiers disponibles du canton.» (cf. chapitre 4.3.1).

L'attribution du montant de 5 à 7 millions de francs mentionné ci-dessus permettrait, s'il était alloué de manière ciblée aux bénéficiaires de réductions des primes, de réduire la charge nette des primes d'assurance-maladie à environ 13% par ménage qui n'est pas au bénéfice de l'aide sociale (actuellement à 14% en moyenne). Ainsi, cette mesure permet de concrétiser partiellement l'objectif du Conseil d'Etat tout en allouant les ressources de manière plus adéquate.

Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de rejeter le mandat.

Le 5 février 2018

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 440 et 446ss.

—

**Auftrag 2017-GC-94 Francine Defferrard/  
Hubert Dafflon/Bertrand Morel/  
Madeleine Hayoz/Romain Collaud/  
Sylvia Baiutti/Stéphane Peiry/  
Nicolas Kolly/André Schneuwly/  
Bruno Marmier – Wiederzulassung der  
Erhöhung der Pauschalabzüge für die  
Krankenversicherungsprämien<sup>1</sup>**

**Antwort des Staatsrats**

Einleitend sei bemerkt, dass der Auftrag Defferrard/Dafflon/Morel/Hayoz/Collaud/Baiutti/Peiry/Kolly/Schneuwly/Marmier zu einem ganzen Paket unterschiedlicher Steuerersenkungsvorstösse gehört, die im Frühjahr eingereicht worden sind. Mit der Motion Markus Bapst/Thomas Rauber (2017-GC-96) wird eine Senkung der Vermögenssteuern in den Bereich des schweizerischen Mittels verlangt. Begründet wird dieses Begehren damit, dass die Vermögenssteuer im Kanton Freiburg im Vergleich zu anderen Kantonen sehr hoch ist; von einer Senkung sollten Personen profitieren, die ihr Geld ins eigene Unternehmen stecken, wohlhabende Steuerpflichtige sowie Eigenheimbesitzer. Die am 20. Juni 2017 eingereichte Motion Emanuel Waeber/Ruedi Schläfli (2017-GC-107) verlangt mit Blick auf die ausgezeichneten Rechnungsergebnisse, die der Staat Freiburg in den letzten Jahren erzielte, eine Senkung der Einkommens- und Vermögenssteuer mittels Änderung des Gesetzes über den Steuer-

fuss der direkten Kantonssteuern für die Steuerperiode 2018. Die am 22. Juni 2017 eingereichte Motion Hubert Dafflon/Stéphane Sudan (2017-GC-113) steht in Zusammenhang mit der laufenden Revision im Bereich der beruflichen Vorsorge auf Bundesebene, die darauf abzielt, den Bezug von Kapitalleistungen in gewissen Fällen zu untersagen. Die Motionäre gehen davon aus, dass zahlreiche Steuerpflichtige im Hinblick darauf versuchen werden, ihre gesamte Sozialvorsorge in Kapitalform zu beziehen. Sie verlangen demzufolge eine Herabsetzung der Steuer auf den Kapitaleistungen aus Vorsorge auf den gesamtschweizerischen Durchschnitt um zu verhindern, dass Steuerpflichtig für den Bezug ihrer Kapitalleistungen in andere Kantone abwandern.

Alle diese Vorstösse unterscheiden sich punkto Fragestellung und Lösungsvorschläge, alle fordern aber eine Senkung der Steuerbelastung für die Freiburger Steuerzahler und begründen diese Forderung mit den ausgezeichneten Rechnungsergebnissen des Staates in den letzten Jahren, mit dem Vergleich zur Steuerbelastung in den anderen Kantonen sowie mit einer Prüfung der Kostenentwicklung für die Freiburger Privathaushalte. Der Staatsrat hält es deshalb für gerechtfertigt, jeden dieser Vorstösse vor dem Hintergrund der anderen zu behandeln. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren aufgrund der Steuervorlage 2017 erhebliche Steuereinnahmen erleiden werden, weshalb es eine mittel- und langfristig kohärente Steuerstrategie für die natürlichen und juristischen Personen braucht und auch die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Steuereinnahmen garantiert werden müssen.

Zum vorliegenden Mandat bezieht der Staatsrat wie folgt Stellung: Wie im Mandat angesprochen, wurde der Krankenversicherungsabzug traditionell jedes Jahr an die kantonale Durchschnittsprämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung angepasst. In seiner Botschaft vom 3. September 2013 zum Struktur- und Sparmassnahmenprogramm 2013–2016 des Staates Freiburg hatte der Staatsrat insbesondere vorgeschlagen, den Abzug für die Krankenversicherungsprämie einzufrieren. Gemäss der Botschaft lag dies auf der Hand, da der Kanton Freiburg im interkantonalen Vergleich hohe Versicherungsprämienabzüge gewähre, weshalb der Abzug auf dem für 2013 gewährten Betrag eingefroren wurde. Vier Jahre ohne Anpassung dieser Abzüge ist nun festzustellen, dass die vom Kanton Freiburg gewährten Abzüge immer noch sehr grosszügig sind, da nur die Kantone Genf und Tessin höhere Abzüge gewähren. Die meisten Kantone gewähren einen Abzug von höchstens 2000 bis 3000 Franken für eine alleinstehende Person und von 4000 bis 5000 Franken für ein Ehepaar. Der durchschnittliche Abzug beträgt 3008 Franken für Alleinstehende, 6012 Franken für Ehepaare und 880 Franken für Kinder. Übrigens umfasst in allen Kantonen der Maximalabzug die Prämien für alle Arten von Versicherungen sowie den Abzug von Sparkapitalzinsen (ausser im Kanton Waadt), während im Kanton Freiburg ein zusätzlicher Abzug für andere Versicherungen (maximal 750 Franken für Allein-

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 18. Mai 2017, TGR Mai 2017 S. 911ff.

stehende und 1500 Franken für Verheiratete) sowie für Zinsen von Sparkapitalien gewährt wird (maximal 150 Franken für eine alleinstehende und 300 Franken für eine verheiratete steuerpflichtige Person). Interessant ist auch, dass die meisten Kantone den Abzug der effektiven Prämien mit einem abziehbaren Höchstbetrag gewähren, der Kanton Freiburg hingegen einen Pauschalabzug vorsieht. Im interkantonalen Vergleich gibt es also keinerlei dringenden Handlungsbedarf dafür, die Erhöhung des eingefrorenen Pauschalabzugs für die Krankenversicherungsprämien wieder zuzulassen.

Laut dem Auftrag zahlen Erwachsene im Kanton Freiburg durchschnittlich 422 Franken im Monat für ihre Krankenversicherungsprämien, das heisst 5064 Franken im Jahr; 1/3 der Freiburgerinnen und Freiburger würden mehr zahlen. Im interkantonalen Vergleich liegt der Medianwert der Prämien für Erwachsene im Kanton Freiburg im gesamtschweizerischen Durchschnitt (Quelle: Präsentation des BAG zu den Krankenversicherungsprämien 2017). Nach einer von der Kantonalen Steuerverwaltung durchgeführten Untersuchung hat sich herausgestellt, dass die günstigste Versicherung je nach Versicherungsmodell und Franchise Prämien anbietet, die deutlich unter dem gegenwärtigen Pauschalabzug liegen (Monatsprämie von 356.50 Franken für das Hausarztmodell bei einer Franchise von 300 Franken). Für Kinder liegen die Jahresprämien der günstigsten Versicherung fast allesamt unter dem Pauschalabzug, unabhängig von Versicherungsmodell und Franchise. Für Erwachsene und junge Erwachsene gibt es eine ganze Produktpalette mit Jahresprämien unter dem abziehbaren Pauschalbetrag. Würde man den Pauschalabzug auf den Betrag der im Auftrag angesprochenen Durchschnittsprämie anheben, könnten die Versicherten mit der günstigsten Versicherung bis zu 2239.20 Franken mehr in Abzug bringen, als sie effektiv an Prämien bezahlt haben (Hausarztmodell mit einer Franchise von 2500 Franken). Es ist auch interessant zu sehen, dass heute alle Freiburger Steuerzahler zusammen schon 1 Milliarde Franken für Krankenversicherungsprämien in Abzug bringen. Eine Indexierung des Pauschalabzugs hätte Steuereinbussen von rund 22 Millionen Franken zur Folge (Indexierung auf der Grundlage der für 2018 angekündigten Erhöhungen).

Nach dem Gesagten und in Anbetracht der Antworten, die er auf die anderen parlamentarischen Vorstösse gegeben hat, die ebenfalls Steuersenkungen verlangen, hält es der Staatsrat weder für notwendig noch für sinnvoll, den Abzug für Krankenversicherungsprämien anzupassen. Eine solche Anpassung könnte übrigens überhaupt erst für die Steuerperiode 2018 und nicht bereits für die Steuerperiode 2017 vorgenommen werden, um eine rückwirkende Wirkung zu vermeiden.

Der Staatsrat ist sich jedoch bewusst, dass die Krankenversicherungsprämien eine grosse Belastung für das Monatsbudget vieler Haushalte sein können. Statt indirekt über höhere Abzüge nach dem Giesskannenprinzip nur die Haushalte steuerlich zu entlasten, die überhaupt Steuern zahlen – und

tendenziell überproportional Haushalte mit hohen Einkommen – spricht sich der Staatsrat für eine stärkere Unterstützung von Personen aus, die Anspruch auf eine Prämienverbilligung haben. Vor diesem Hintergrund ist er bereit, rund 5 bis 7 Millionen Franken mehr pro Jahr für höhere KVG-Subventionen aufwenden. Dieser Betrag wird sich nach der finanziellen Lage des Staates richten und ab Inkrafttreten der Steuervorlage 17, im Prinzip ab 2020 gewährt.

Der Staatsrat verfügt seit 2017 über ein Steuerungsinstrument zur Berechnung der Nettolast der Krankenversicherungsprämien für verschiedene Modellhaushalte. Im Bericht 2016-DSAS-55 vom 12. Dezember 2016 wurden die Auswirkungen des neuen Prämienverbilligungssystems (Glättung) ausführlich beschrieben. Der Staatsrat hat dabei unter anderem folgenden Punkt als Ziel angegeben: «Nach ausführlicher Untersuchung der Auswirkungen der Glättung auf die Gesamtausgaben während eines oder zwei Rechnungsjahren könnte in Betracht gezogen werden, die verbleibenden Prozentsätze der Nettoprämienlast der Haushalte zwischen den sieben Modellhaushalten zu harmonisieren und idealerweise die höchsten Ansätze je nach verfügbaren Finanzmitteln des Kantons zu senken.» (s. Kap. 4.3.1).

Wird der oben genannten Betrag von 5 bis 7 Millionen Franken gezielt für die Begünstigten von Prämienverbilligungen eingesetzt, liesse sich damit die Nettoprämienlast für Haushalte ohne Sozialhilfebezüger auf 13% senken (gegenwärtig durchschnittlich 14%). Damit liesse sich das Ziel des Staatsrats teilweise erreichen, und gleichzeitig würden die Mittel adäquater verwendet.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung des Auftrags.

Den 5. Februar 2018

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 440 und 446ff.

## **Motion 2017-GC-96 Markus Bapst/ Thomas Rauber – Diminution de l'impôt sur la fortune au niveau de la moyenne suisse<sup>1</sup>**

### **Réponse du Conseil d'Etat**

A titre préliminaire, il faut relever que la motion Bapst/Rauber s'inscrit dans une série de demandes de diminution de l'impôt formulées dans différentes interventions parlementaires qui ont été déposées durant le printemps. Le mandat Fran-

<sup>1</sup> Déposée et développée le 8 juin 2017, BGC juin 2017 p. 1470.

cine Defferrard/Hubert Dafflon/Bertrand Morel/Madeleine Hayoz/Romain Collaud/Sylvia Baiutti/Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André Schnewly/Bruno Marmier (2017-GC-94) demande que le Conseil d'Etat dégèle les déductions fiscales forfaitaires pour les primes d'assurance-maladie en raison de la forte augmentation des primes d'assurance-maladie que le canton de Fribourg a connue depuis 2014. Compte tenu des excellents résultats des comptes de l'Etat de Fribourg au cours de ces dernières années, la motion Emanuel Waeber/Ruedi Schläfli (2017-GC-107), déposée le 20 juin 2017, demande un ajustement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune par le biais d'une adaptation de la loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2018. La motion Hubert Dafflon/Stéphane Sudan (2017-GC-113), déposée le 22 juin 2017, s'inscrit dans le contexte des modifications en cours en matière de prévoyance professionnelle au niveau fédéral qui visent à interdire les versements en capital dans certaines constellations. En anticipation de ces modifications, on peut s'attendre à ce que de nombreux contribuables cherchent à prélever toute leur prévoyance sociale sous forme de capital ces prochaines années. La motion demande ainsi la diminution de l'impôt sur les prestations en capital de la prévoyance au niveau de la moyenne suisse afin d'éviter que les contribuables concernés déménagent dans un autre canton pour prélever leur avoir de prévoyance.

Même si chacune des interventions précitées soulève des questions particulières et soumet des propositions différentes, elles demandent globalement toutes une baisse de la charge fiscale des contribuables fribourgeois en se fondant sur les résultats positifs des comptes de l'Etat des dernières années, sur la comparaison de la charge fiscale avec les autres cantons et sur un examen de l'évolution des charges à supporter par les ménages fribourgeois. Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'il se justifie de traiter chacune de ces interventions à la lumière des autres, en tenant également compte du fait que les collectivités publiques supporteront des pertes de recettes fiscales importantes durant les années à venir en raison du projet fiscal 2017, de manière à proposer une stratégie fiscale cohérente sur le moyen/long terme tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales tout en garantissant des recettes fiscales qui permettent de financer les tâches de l'Etat.

Le Conseil d'Etat reconnaît que la charge fiscale grevant la fortune des contribuables fribourgeois est élevée en comparaison intercantonale. Ainsi, le canton connaît la charge fiscale d'impôt sur la fortune (Etat, commune [coefficient de 81,60] et paroisse [coefficient de 20%]) la plus élevée de Suisse pour les personnes mariées sans enfants disposant d'une fortune nette entre 200 000 francs et 600 000 francs. L'impôt sur la fortune peut également s'avérer particulièrement dur lorsqu'il touche des éléments de fortune qui génèrent peu de revenu et qui avaient déjà été soumis à l'impôt sur le revenu. Au vu de ce résultat, le Conseil d'Etat estime qu'il est opportun, voire nécessaire, de réduire cette charge fiscale.

Dans leur motivation, les motionnaires demandent une réduction de la charge fiscale pour certaines catégories de contribuables. Ils souhaitent principalement alléger la charge fiscale des personnes qui investissent leur argent dans leur entreprise et dont la réduction de la charge fiscale contribuerait à la croissance économique. Ils souhaitent plus généralement maintenir les personnes fortunées dans le canton. Enfin, ils souhaitent alléger la charge fiscale des propriétaires d'immeubles.

Comme la motion le relève, les personnes qui investissent leur fortune dans leur entreprise sont imposées sur la valeur des titres de leur entreprise. La valeur des titres non cotés est déterminée sur la base des recommandations édictées par la Conférence suisse des impôts. La valeur de ces titres se fonde sur la valeur intrinsèque de la société, selon la formule suivante:  $[(2 \times \text{valeur de rendement}) + \text{valeur substantielle}] / 3$ . De manière simplifiée, la valeur de rendement s'obtient par la capitalisation du bénéfice net des exercices concernés  $([2 \times \text{le résultat de l'année N et } 1 \times \text{l'année N-1}] / 3)$ . La valeur substantielle est définie sur la base des actifs et passifs de la société à la fin de l'année N. Si des dividendes ont été distribués, ces derniers doivent être déduits de la valeur substantielle. Il en découle que les personnes qui renoncent à la perception de dividendes pour maintenir ou améliorer la capacité d'investissement de la société se voient soumises à un impôt sur la fortune plus élevé quand bien même leur comportement vise à favoriser la création de valeur économique. Selon les constellations, particulièrement pour les personnes qui renoncent à percevoir des dividendes durant plusieurs années et dont la société connaît un essor important, il n'est pas rare que l'impôt sur la fortune dû représente une part importante, voire même supérieure aux revenus imposables de la personne concernée. Cas échéant, il peut arriver que les personnes concernées soient contraintes à prélever un dividende pour être en mesure de payer l'impôt sur la fortune. Plusieurs cantons ont reconnu les effets pervers de cette charge fiscale sur la croissance économique et les ont contrecarrés en utilisant la marge de manœuvre laissée par le législateur fédéral et les instructions de la CSI concernant l'estimation des titres non cotés en vue de l'impôt sur la fortune. Le canton de Neuchâtel prévoit ainsi un abattement de 60% sur la valeur fiscale des titres. La valeur fiscale calculée avant l'abattement reste toutefois déterminante pour le calcul du taux d'imposition. Le canton d'Argovie prévoit un abattement de 50% sous la forme d'une franchise d'impôt. Le canton du Jura prévoit quant à lui un abattement de 30% de la différence entre la valeur vénale des titres et leur valeur nominale. Ces mesures touchent exclusivement les titres de sociétés suisses qui ne sont pas cotés en bourses et qui ne sont pas non plus régulièrement négociés hors bourse. Certains cantons (Nidwald ou Valais) appliquent un taux privilégié à l'imposition des titres lorsqu'un certain seuil de participation est dépassé.

Compte tenu de ces éléments, le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité d'agir en vue d'alléger l'impôt sur la fortune des

entrepreneurs qui disposent de titres non cotés suisses. Il est favorable à un système qui se rapprocherait du modèle neuchâtelois tout en privilégiant un abattement sur le taux d'impôt appliqué aux titres non cotés suisses plutôt qu'un abattement sur la base de calcul.

Sur la base des données à sa disposition, le SCC a tenté d'estimer le coût d'un abattement sur la valeur fiscale des titres non cotés suisse en s'inspirant du modèle neuchâtelois (abattement de 60%, l'abattement n'étant pas pris en compte pour le taux). Ces estimations sont toutefois entachées d'une incertitude importante étant donné que les bases de données du SCC ne permettent pas d'isoler les titres non cotés des autres éléments de fortune mobilière. Le calcul a dès lors été effectué sur la base des données connues de 20 contribuables du canton qui détiennent les titres non cotés suisses les plus importants. Pour ces derniers, la part des titres suisses non cotés représente en moyenne 35,75% de l'état des titres total (sachant toutefois que pour certains d'entre eux ce ratio est supérieur à 80%). La cote d'impôt sur la fortune de ces contribuables représente 20% de la totalité de l'impôt sur la fortune du canton. L'abattement de 60% sur la valeur de leurs titres non cotés ou sur le taux d'imposition qui leur est appliqué générerait des pertes de recettes fiscales de l'ordre de 2,8 millions de francs ou une diminution des recettes de l'impôt sur la fortune de l'ordre de 30% (si l'on tient compte du fait que la cote d'impôt sur la fortune de ces contribuables s'élève à environ 9 millions de francs). En extrapolant ces résultats sur les recettes totales d'impôt sur la fortune (env. 83 millions de francs selon la statistique officielle 2014), les pertes de recettes fiscales induites par l'abattement s'élèvent à 25 millions de francs environ. Une telle extrapolation à l'ensemble de la fortune mobilière imposable dans le canton est toutefois délicate étant donné que le ratio entre les titres suisses non cotés et l'état des titres total peut fortement varier et qu'il est vraisemblablement moins élevé pour la majorité des contribuables qu'il ne l'est pour les contribuables retenus dans l'analyse. Dès lors, on doit partir de l'idée qu'un abattement de 60% sur la base de calcul des titres suisses non cotés entraînerait des pertes de recettes fiscales qui seraient plutôt de l'ordre de 10 à 15 millions de francs. Le coût serait comparable si l'abattement était appliqué au taux d'imposition appliqué (aux titres suisses non cotés) à la place de la base de calcul.

Il serait aussi envisageable de prévoir une mesure plus «ciblée» qui viserait à imposer la fortune investie dans l'outil de travail (quote-part de la fortune investie dans l'outil de travail par rapport à la fortune totale) à un taux réduit. Pour admettre l'application du taux réduit, le contribuable devrait bénéficier d'une participation qualifiée et démontrer être lié par un contrat de travail à la personne morale. La mise en œuvre d'un tel système entraînerait toutefois plusieurs inconvénients: la vérification du respect des conditions s'avérerait très compliquée en procédure de taxation (il n'existe pas toujours de contrat de travail écrit entre la société et l'actionnaire-entrepreneur) et la fixation d'un seuil de participation

pourrait entraîner des inégalités de traitement injustifiables dans certains cas. Enfin, en l'absence des informations nécessaires dans les données fiscales à disposition du SCC, l'impact de cette mesure sur les recettes fiscales est difficilement chiffrable mais serait vraisemblablement du même ordre que l'abattement sur la valeur/le taux des titres non cotés.

Les motionnaires souhaitent en outre garder les contribuables fortunés dans le canton. Pour atteindre cet objectif, il serait envisageable de mettre en place un bouclier fiscal similaire à celui appliqué dans le canton de Berne. Un tel bouclier vise à plafonner l'impôt sur la fortune (cantonal, communal et paroissial) à un certain pourcentage du rendement net effectif de la fortune (dans le canton de Berne 25% des rendements) tout en fixant un seuil en-dessous duquel l'impôt sur la fortune ne peut pas descendre (dans le canton de Berne 0,24% de la fortune imposable). Sous cette forme, le bouclier fiscal profite principalement aux riches contribuables qui disposent de fortune qui ne rapporte pas ou peu de revenu. La mise en œuvre d'un tel système serait toutefois coûteuse (selon les estimations du SCC, le coût pour l'Etat s'élèverait à plus de 20 millions de francs) et compliquée (adaptations informatiques). Elle pourrait en outre induire des changements de comportement non souhaités (restructuration de la fortune afin de bénéficier pleinement du bouclier). Un tel système manque enfin de transparence.

Au vu des comparaisons intercantionales de la charge fiscale induite par l'impôt sur la fortune, le Conseil d'Etat estime qu'il est préférable et nécessaire d'agir par le biais d'une baisse du barème d'impôt qui bénéficierait à tous les contribuables disposant de fortune. Une diminution du barème de l'impôt a l'avantage d'améliorer les conditions-cadres du canton de manière visible au niveau intercantonal. La mesure est simple à comprendre et à mettre en œuvre et peut être modulée en fonction des possibilités financières des collectivités publiques et/ou du type de contribuables visés. Une amélioration sensible du positionnement du canton de Fribourg au niveau intercantonal est toutefois onéreuse. Compte tenu de la situation financière de l'Etat, le Conseil d'Etat est toutefois disposé à proposer une modification du barème de l'impôt sur la fortune de manière à permettre une diminution des recettes fiscales à hauteur de 15 millions de francs. Il souhaite toutefois disposer d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer le nouveau barème.

Les motionnaires demandent enfin une diminution de l'imposition pour les propriétaires d'immeubles. Le SCC a récemment été amené à définir le ratio entre les valeurs vénales annoncées dans le cadre de l'impôt sur les gains immobiliers pour les immeubles aliénés durant le premier trimestre 2015 et les valeurs fiscales retenues chez les nouveaux propriétaires. Selon ces analyses, il s'avère que les valeurs fiscales des immeubles habités par leur propriétaire sont très basses puisque la médiane s'élève 52%. Cela signifie que sur l'échantillonnage retenu, il y a autant de contribuables dont la valeur

fiscale de l'immeuble est inférieure à 52% de la valeur vénale que de contribuables pour lesquels la valeur fiscale est supérieure à 52% de la valeur vénale. Selon les analyses effectuées, les valeurs fiscales oscillent entre 40 et 60% de la valeur vénale des immeubles considérés. Concrètement, cela signifie qu'un contribuable qui dispose d'une fortune imposable de 1 million de francs durant la période fiscale N et qui affecte entièrement cette fortune à l'achat d'un immeuble durant la période fiscale N+1 n'est plus imposé que sur 520 000 francs durant la période fiscale N+1. Les valeurs fiscales basses retenues pour l'impôt sur la fortune visent à mettre en œuvre la politique d'accession à la propriété du logement. Une réduction encore plus importante serait toutefois difficilement défendable sous l'angle de l'égalité de traitement (par rapport aux autres éléments de fortune) et sous l'angle de l'imposition selon la capacité contributive. Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'il n'y a pas lieu d'apporter des correctifs spécifiques aux propriétaires d'immeubles.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat propose le fractionnement de la motion et

- > son rejet en ce qui concerne des correctifs spécifiques aux propriétaires d'immeubles;
- > son acceptation dans la mesure où sa mise en œuvre se limite à un allègement du taux d'imposition appliqué aux titres non cotés et à la réduction du barème de l'impôt sur la fortune et que le coût de ces mesures soit plafonné à un montant de l'ordre de 25 à 30 millions de francs. Par ailleurs le Conseil d'Etat examinera la nécessité d'échelonner la mise en œuvre de la motion en tenant compte des conséquences financières d'autres projets, particulièrement du projet fiscal 2017.

De plus, compte tenu du coût important lié à la mise en œuvre de la présente motion, sa mise en œuvre doit impérativement être subordonnée au rejet de la motion Emanuel Waeber/Ruedi Schläfli (2017-GC-107) et de la motion Hubert Dafflon/Stéphane Sudan (2017-GC-113). Pour les motifs du rejet de ces deux motions, il est renvoyé aux réponses du Conseil d'Etat. Le mandat Francine Defferrard/Hubert Dafflon/Bertrand Morel/Madeleine Hayoz/Romain Collaud/Sylvia Baiutti/Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André Schneuwly/Bruno Marmier (2017-GC-94) doit également être rejeté pour les motifs invoqués par le Conseil d'Etat et remplacé par une augmentation de la participation aux coûts de l'assurance-maladie.

En cas de refus du fractionnement ou d'acceptation d'une ou plusieurs autres interventions parlementaires citée ci-dessus, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

Le 5 février 2018

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 440 et 448ss.

## Motion 2017-GC-96 Markus Bapst/ Thomas Rauber – Senkung der Vermögenssteuern in den Bereich des schweizerischen Mittels<sup>1</sup>

### Antwort des Staatsrats

Einleitend sei bemerkt, dass die Motion Bapst/Rauber zu einem ganzen Paket unterschiedlicher Steuersenkungsvorstösse gehört, die im Frühjahr eingereicht worden sind. Der Auftrag Francine Defferrard/Hubert Dafflon/Bertrand Morel/Madeleine Hayoz/Romain Collaud/Sylvia Baiutti/Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André Schneuwly/Bruno Marmier (2017-GC-94) verlangt vom Staatsrat, die Erhöhung der Pauschalabzüge für die Krankenversicherungen, die im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen 2013–2016 eingefroren worden waren, angesichts der im Kanton Freiburg seit 2014 erfolgten starken Prämienerrhöhungen wieder zuzulassen. Die am 20. Juni 2017 eingereichte Motion Emanuel Waeber/Ruedi Schläfli (2017-GC-107) verlangt mit Blick auf die ausgezeichneten Rechnungsergebnisse, die der Staat Freiburg in den letzten Jahren erzielte, eine Senkung der Einkommens- und Vermögenssteuer mittels Änderung des Gesetzes über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern für die Steuerperiode 2018. Die am 22. Juni 2017 eingereichte Motion Hubert Dafflon/Stéphane Sudan (2017-GC-113) steht in Zusammenhang mit der laufenden Revision im Bereich der beruflichen Vorsorge auf Bundesebene, die darauf abzielt, den Bezug von Kapitalleistungen in gewissen Fällen zu untersagen. Die Motionäre gehen davon aus, dass zahlreiche Steuerpflichtige im Hinblick darauf versuchen werden, ihre gesamte Sozialvorsorge in Kapitalform zu beziehen. Sie verlangen demzufolge eine Herabsetzung der Steuer auf den Kapitalleistungen aus Vorsorge auf den gesamtschweizerischen Durchschnitt um zu verhindern, dass Steuerpflichtig für den Bezug ihrer Kapitalleistungen in andere Kantone abwandern.

Alle diese Vorstösse unterscheiden sich punkto Fragestellung und Lösungsvorschläge, alle fordern aber eine Senkung der Steuerbelastung für die Freiburger Steuerzahler und begründen diese Forderung mit den ausgezeichneten Rechnungsergebnissen des Staates in den letzten Jahren, mit dem Vergleich zur Steuerbelastung in den anderen Kantonen sowie mit einer Prüfung der Kostenentwicklung für die Freiburger Privathaushalte. Der Staatsrat hält es deshalb für gerechtfertigt, jeden dieser Vorstösse vor dem Hintergrund der anderen zu behandeln. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren aufgrund der Steuervorlage 2017 erhebliche Steuereinnahmen erleiden werden, weshalb es eine mittel- und langfristig kohärente Steuerstrategie für die natürlichen und juristischen Personen braucht und auch die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Steuereinnahmen garantiert werden müssen.

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 8. Juni 2017, TGR Juni 2017 S. 1470.

Der Staatsrat räumt ein, dass die Freiburger Steuerpflichtigen im interkantonalen Vergleich hohe Vermögenssteuern zahlen. So ist die Vermögenssteuerbelastung im Kanton Freiburg (Kantons-, Gemeinde- [Steuerfuss von 81.60] und Kirchensteuer [Steuerfuss von 20%]) die höchste der Schweiz für Verheiratete ohne Kinder mit einem Nettovermögen von 200 000–600 000 Franken. Die Vermögenssteuer kann ebenfalls zu einer starken Belastung werden, wenn es um Vermögenselemente geht, die wenig Einkommen generieren und schon als Einkommen besteuert worden sind. In Anbetracht dessen hält es der Staatsrat für angebracht und sogar für notwendig, diese Steuern zu senken.

In ihrer Begründung fordern die Motionäre eine steuerliche Entlastung für gewisse Kategorien von Steuerpflichtigen. Sie möchten vor allem Personen steuerlich entlasten, die ihr Geld ins eigene Unternehmen stecken und in deren Fall eine geringere Steuerbelastung zum Wirtschaftswachstum beitragen würde. Ganz allgemein möchten sie wohlhabende Personen im Kanton halten und schliesslich auch Eigenheimbesitzer steuerlich entlasten.

Wie in der Motion ausgeführt, werden die Unternehmer, die ihr Geld in die eigene Firma investieren, auf dem Unternehmenswert besteuert. Der Wert nicht kotierter Wertschriften bestimmt sich nach den von der Schweizerischen Steuerkonferenz herausgegebenen Empfehlungen. Der Wert dieser Titel basiert auf dem inneren Wert des Unternehmens, nach folgender Formel:  $[(2 \times \text{Ertragswert}) + \text{Substanzwert}] / 3$ . Vereinfacht gesagt ergibt sich der Ertragswert aus dem kapitalisierten ausgewiesenen Reingewinn der massgebenden Geschäftsjahre ( $[2 \times \text{Reingewinn der Steuerperiode } n + \text{Reingewinn der Steuerperiode } n-1] / 3$ ). Grundlage für die Bestimmung des Substanzwertes sind die Aktiven und Passiven der Jahresrechnung (n). Wurden Dividenden ausgeschüttet, so sind diese vom Substanzwert in Abzug zu bringen. Daraus folgt, dass Unternehmer, die keine Dividenden ausschütten, um die Investitionsfähigkeit des Unternehmens zu erhalten oder zu steigern, mehr Vermögenssteuern zahlen müssen, obwohl sie damit mehr Wirtschaftsleistung erbringen wollen. Je nach Konstellation kommt es nicht selten vor, dass gerade bei Unternehmern, die jahrelang keine Dividenden ausschütten und deren Unternehmen floriert, die Vermögenssteuern einen Grossteil ihres steuerbaren Einkommens ausmachen oder sogar darüber hinausgehen. So kann es dazu kommen, dass die Betroffenen gezwungen sind Dividenden auszuschütten, um die Vermögenssteuern zu bezahlen. Einige Kantone haben diesen steuerlichen Negativeffekt auf das Wirtschaftswachstum erkannt und ihm entgegengewirkt, indem sie den Spielraum genutzt haben, den ihnen der eidgenössische Gesetzgeber und die Richtlinien der SSK in Bezug auf die Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer gelassen haben. So sieht der Kanton Neuenburg einen Abschlag von 60% auf dem Steuerwert der Wertschriften vor. Massgebend für die Berechnung des Steuersatzes bleibt allerdings der Steuerwert vor dem Abschlag. Der

Kanton Aargau sieht einen Abschlag von 50% in Form eines Steuerfreibetrags vor und der Kanton Jura einen Abschlag von 30% auf der Differenz zwischen dem Verkehrswert der Wertschriften und ihrem Nennwert. Dies betrifft ausschliesslich Wertschriften von Schweizer Unternehmen, die nicht börsenkotiert sind und auch nicht regelmässig ausserbörslich gehandelt werden. Einige Kantone (Nidwalden, Wallis) wenden einen Vorzugssatz für die Wertschriftenbesteuerung an, sobald eine bestimmte Beteiligungsschwelle überschritten ist.

Der Staatsrat räumt deshalb ein, dass Handlungsbedarf im Hinblick auf die Senkung der Vermögenssteuern der Unternehmer mit nicht kotierten Schweizer Wertschriften besteht. Er ist für ein System ähnlich dem Neuenburger Modell, jedoch vorzugsweise mit einem Abschlag auf dem Steuersatz für nicht kotierte Schweizer Wertpapiere statt einem Abschlag auf der Bemessungsgrundlage.

Anhand der verfügbaren Daten hat die KSTV versucht, die Kosten eines Abschlags auf dem Steuerwert nicht kotierter Schweizer Wertpapiere zu schätzen, in Anlehnung an das Neuenburger Modell (Abschlag von 60%, für die Satzbestimmung nicht berücksichtigt). Dies ist aber mit einem grossen Vorbehalt verbunden, da sich die nicht kotierten Wertpapiere in den Datenbanken der KSTV nicht separat vom anderen beweglichen Vermögen getrennt herausfiltern lassen. Deshalb wurden als Berechnungsgrundlage die bekannten Zahlen von 20 Steuerpflichtigen im Kanton, die Wertschriften der wichtigsten, nicht kotierten Schweizer Firmen halten, herangezogen. Bei diesen beträgt der Anteil nicht kotierter Titel am gesamten Wertschriftenbestand durchschnittlich 35,75% (wobei dieser Anteil bei einigen aber über 80% liegt). Die Vermögenssteuer dieser Steuerpflichtigen macht 20% des gesamten kantonalen Vermögenssteuerertrags aus. Der Abschlag von 60% auf dem Steuerwert ihrer nicht kotierten Wertpapiere oder auf dem für sie geltenden Steuersatz hätte eine Einnahmeneinbusse von etwa 2,8 Millionen Franken zur Folge, was 30% der von ihnen generierten Vermögenssteuereinnahmen entspricht (diese Steuerpflichtigen zahlen gegenwärtig rund 9 Millionen Franken an Vermögenssteuern). Rechnet man dies auf das Total der Vermögenssteuereinnahmen hoch (ca. 83 Millionen Franken gemäss Steuerstatistik 2014), führt der Abschlag zu Einnahmeneinbussen von rund 25 Millionen Franken. Eine solche Extrapolation auf das gesamte steuerbare bewegliche Vermögen im Kanton ist jedoch heikel, weil der Anteil nicht kotierter Schweizer Wertpapiere am gesamten Wertschriftenbestand stark variieren kann und bei vielen Steuerpflichtigen wahrscheinlich niedriger ist als bei den Steuerpflichtigen im analysierten Sample. Ein Abschlag von 60% auf der Bemessungsgrundlage für Wertschriften ohne Kurswert dürfte somit eher Steuerausfälle im Umfang von 10–15 Millionen Franken zur Folge haben. Es würde in etwa gleich viel kosten, wenn der Abschlag statt auf der Bemessungsgrundlage auf dem (für

nicht kotierte Schweizer Wertschriften) geltenden Steuersatz gemacht wird.

Es liesse sich auch eine «gezieltere» Massnahme ins Auge fassen, wonach das ins Unternehmen investierte Vermögen zu einem niedrigeren Satz besteuert würde (ins Unternehmen investierte Vermögen im Verhältnis zum Gesamtvermögen). Damit der niedrigere Satz zur Anwendung kommt, müsste der/die Steuerpflichtige eine qualifizierte Beteiligung halten und nachweislich über einen Arbeitsvertrag an die juristische Person gebunden sein. Die Umsetzung eines solchen Systems hätte aber verschiedene Nachteile: Es wäre sehr kompliziert, im Veranlagungsverfahren zu prüfen, ob die Bedingungen erfüllt sind (es existiert nicht immer ein schriftlicher Arbeitsvertrag zwischen der Firma und dem Unternehmer-Aktionär), und die Festsetzung einer Beteiligungsschwelle könnte in gewissen Fällen zu nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlungen führen. Da die verfügbaren Steuerdaten der KSTV die notwendigen Zahlen nicht enthalten, lassen sich die Auswirkungen dieser Massnahme auf die Steuereinnahmen nur schwer beziffern, dürften sich aber im gleichen Rahmen bewegen wie beim Abschlag auf dem Steuerwert/Steuersatz der nicht kotierten Wertpapiere.

Die Motionäre möchten ausserdem die wohlhabenden Steuerzahler im Kanton halten. Dazu liesse sich eine Steuerbremse ähnlich wie im Kanton Bern vorstellen. Mit einer solchen Steuerbremse soll die Vermögenssteuer (Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer) auf einen bestimmten Prozentsatz des Nettovermögensertrages begrenzt werden (im Kanton Bern auf 25%), wobei aber eine Mindeststeuer festgesetzt wird, die nicht unterschritten werden darf (im Kanton Bern 0,24% des steuerbaren Vermögens). Von einer solchen Steuerbremse profitieren hauptsächlich die vermögenden Steuerzahlenden mit ertragslosem oder ertragsarmem Vermögen. Ein solches System wäre aber teuer (nach den Schätzungen der KSTV würde es den Staat über 20 Millionen Franken kosten), kompliziert (IT-Anpassungen) und auch nicht sehr transparent. Es könnte auch unerwünschte Verhaltensänderungen zur Folge haben (Vermögensumstrukturierung um voll von der Steuerbremse profitieren zu können).

Mit Blick auf die Vermögenssteuerbelastung im interkantonalen Vergleich gibt der Staatsrat einer Steuertarifsenkung, die allen Steuerpflichtigen mit Vermögen zugutekommen würde, den Vorzug. Damit lassen sich die Rahmenbedingungen im Kanton auch im interkantonalen Vergleich sichtbar verbessern. Die Massnahme ist nicht kompliziert und lässt sich leicht umsetzen. Zudem kann sie an die Finanzlage des jeweiligen Gemeinwesens und/oder die Zielgruppe angepasst werden. Ein deutlicher Aufstieg des Kantons Freiburg im interkantonalen Ranking ist jedoch teuer. Angesichts der Finanzlage des Staates ist der Staatsrat aber zu einer Senkung des Vermögenssteuertarifs bereit, die Steuersenkungen im Umfang von 15 Millionen Franken ermöglicht, möchte

jedoch bei der Festsetzung des neuen Tarifs über einen gewissen Spielraum verfügen.

Die Motionäre verlangen schliesslich eine geringere Steuerbelastung der Eigenheimbesitzer. Die KSTV musste vor kurzem das Verhältnis bestimmen zwischen den Verkehrswerten, die bei der Grundstückgewinnsteuer für im ersten Quartal 2015 veräusserte Grundstücke angegeben wurden, und den bei den neuen Eigentümern berücksichtigten Steuerwerten. Daraus geht hervor, dass die Steuerwerte selbstgenutzter Liegenschaften sehr niedrig sind, da ihr Medianwert 52% beträgt. Das heisst, dass es im untersuchten Sample praktisch gleich viele steuerpflichtige Eigentümer von Grundstücken mit einem Steuerwert unter 52% des Verkehrswerts wie steuerpflichtige Eigentümer von Grundstücken mit einem Steuerwert über 52% des Verkehrswerts gibt. Nach unseren Analyseergebnissen liegen die Steuerwerte zwischen 40 und 60% des Verkehrswerts der betreffenden Grundstücke. Konkret wird damit ein Steuerpflichtiger mit einem steuerbaren Vermögen von 1 Million Franken in der Steuerperiode n, der dieses Vermögen vollumfänglich für den Erwerb eines Grundstücks in der Steuerperiode n+1 aufwendet, in der Steuerperiode n+1 nur noch auf 520 000 Franken besteuert wird. Mit den für die Vermögenssteuer berücksichtigten niedrigen Steuerwerten soll die Wohneigentumsförderungs politik umgesetzt werden. Eine noch massivere Senkung wäre im Hinblick auf die Gleichbehandlung (im Vergleich zu den anderen Vermögenselementen) und die Besteuerung gemäss der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kaum vertretbar. Dem Staatsrat zufolge braucht es keine spezifischen Korrekturen für Eigenheimbesitzer.

Demnach beantragt der Staatsrat die vorliegende Motion aufzuteilen und

- > sie in Bezug auf die spezifischen Korrekturen für Eigenheimbesitzer abzulehnen;
- > sie insoweit anzunehmen, als sich ihre Umsetzung auf eine Herabsetzung des Steuersatzes für nicht kotierte Wertschriften und die Senkung des Vermögenssteuertarifs beschränkt und die Kosten dieser Massnahmen (Steuereinnahmen) auf rund 25 bis 30 Millionen Franken begrenzt werden. Der Staatsrat wird auch prüfen, ob die Umsetzung der Motion unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen anderer Vorhaben, insbesondere der Steuervorlage 2017, gestaffelt erfolgen soll.

Aufgrund der hohen Kosten, die die Umsetzung dieser Motion nach sich zieht, muss diese Umsetzung zwingend an die Ablehnung der Motionen Emanuel Waeber/Ruedi Schläfli (2017-GC-107) und Hubert Dafflon/Stéphane Sudan (2017-GC-113) geknüpft sein. Für die Gründe zur Ablehnung dieser zwei Motionen wird auf die Antworten des Staatsrats verwiesen. Der Auftrag Francine Defferrard/Hubert Dafflon/Bertrand Morel/Madeleine Hayoz/Romain Collaud/Sylvia Baiutti/Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André Schneu-

wly/Bruno Marmier (2017-GC-94) ist aus den vom Staatsrat angeführten Gründen ebenfalls abzulehnen und durch eine höhere Beteiligung an die Krankenversicherungskosten zu ersetzen.

Falls der Grosse Rat die Aufteilung ablehnt oder einen oder mehrere der anderen oben aufgeführten parlamentarischen Vorstösse annimmt, beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

Den 5. Februar 2018

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeits-erklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 440 und 448ff.

## **Motion 2017-GC-107 Emanuel Waeber/ Ruedi Schläfli – Ajustement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune<sup>1</sup>**

### **Réponse du Conseil d'Etat**

A titre préliminaire, il faut relever que la motion Waeber/Schläfli s'inscrit dans une série de demandes de diminution de l'impôt formulées dans différentes interventions parlementaires qui ont été déposées durant le printemps. Le mandat Francine Defferrard/Hubert Dafflon/Bertrand Morel/Madeleine Hayoz/Romain Collaud/Sylvia Baiutti/Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André Schnewly/Bruno Marmier (2017-GC-96) demande que le Conseil d'Etat dégèle les déductions fiscales forfaitaires pour les primes d'assurance-maladie en raison de la forte augmentation des primes d'assurance-maladie que le canton de Fribourg a connue depuis 2014. Par motion déposée le 18 mai 2017, les députés Markus Bapst et Thomas Rauber demandent une diminution (durable) de l'impôt sur la fortune au niveau de la moyenne suisse. Cette motion est motivée par le fait que la charge fiscale grevant la fortune est très élevée dans le canton de Fribourg en comparaison intercantonale. Ils proposent dès lors une réduction de cette charge fiscale pour les contribuables qui investissent leur fortune dans une entreprise et pour les propriétaires d'immeubles. Ils demandent plus généralement une réduction de l'impôt afin d'encourager le maintien et l'installation de riches contribuables dans le canton. La motion Hubert Dafflon/Stéphane Sudan (2017-GC-113) déposée le 22 juin 2017 s'inscrit dans le contexte des modifications en cours en matière de prévoyance professionnelle au niveau fédéral qui visent à interdire les versements en capital dans certaines constellations. En anticipation de ces modifications, on peut s'attendre à ce que de nombreux contribuables cherchent à prélever toute leur prévoyance sociale sous forme de capital ces prochaines années. La motion demande ainsi la diminu-

tion de l'impôt sur les prestations en capital de la prévoyance au niveau de la moyenne suisse afin d'éviter que les contribuables concernés déménagent dans un autre canton pour prélever leur avoir de prévoyance.

Même si chacune des interventions précitées soulève des questions particulières et soumet des propositions différentes, elles demandent globalement toutes une baisse de la charge fiscale des contribuables fribourgeois en se fondant sur les résultats positifs des comptes de l'Etat des dernières années, sur la comparaison de la charge fiscale avec les autres cantons et sur un examen de l'évolution des charges à supporter par les ménages fribourgeois. Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'il se justifie de traiter chacune de ces interventions à la lumière des autres, en tenant également compte du fait que les collectivités publiques supporteront des pertes de recettes fiscales importantes durant les années à venir en raison du projet fiscal 2017, de manière à proposer une stratégie fiscale cohérente sur le moyen/long terme tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales tout en garantissant des recettes fiscales qui permettent de financer les tâches de l'Etat.

Dans sa réponse à la motion Marks Bapst/Thomas Rauber (2017-GC-96), le Conseil d'Etat a reconnu que la charge fiscale grevant la fortune des contribuables fribourgeois est élevée en comparaison intercantonale et estime dès lors qu'il est opportun et nécessaire de prendre des mesures durables afin de corriger cette situation. Il propose ainsi de réduire sensiblement le barème de l'impôt sur la fortune, pour un coût de 15 millions de francs et de prévoir un taux d'imposition réduit pour les titres suisses non cotés, pour un coût de l'ordre de 10 à 15 millions de francs. Au vu des comparaisons intercantionales, la baisse durable de l'impôt sur la fortune est prioritaire aux yeux du Conseil d'Etat.

Les motionnaires demandent une baisse ponctuelle de l'impôt sur le revenu et sur la fortune par le biais d'une adaptation de l'art. 1 de la loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2018, cette mesure se justifiant selon eux par les excellents résultats des comptes de l'Etat de Fribourg. Il faut toutefois rappeler que l'art. 41 al. 1 de la loi sur les finances de l'Etat (RSF 610.1) prévoit que le coefficient annuel de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques est fixé chaque année par le Grand Conseil en fonction du résultat du *budget*, et non pas des comptes antérieurs. C'est la raison pour laquelle la loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs est toujours débattue en même temps que le budget de l'année suivante. L'art. 41 al. 2 précise en outre que le Grand Conseil peut majorer ou réduire de 20% au plus le coefficient annuel des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, sur le bénéfice et le capital des personnes morales et de l'impôt minimal. Une réduction de 25% du coefficient de l'impôt sur la fortune demandée par les motionnaires (de 100% actuellement à 75%) ne serait pas compatible avec cette disposition.

<sup>1</sup> Déposée et développée le 20 juin 2017, BGC juin 2017 pp. 1471ss.

L'excédent de revenus du compte de résultats pour l'année 2016 ne permet dès lors pas de justifier une réduction du coefficient d'impôt. Une telle réduction ne pourrait pas non plus se justifier sur la base du budget 2018, pour lequel les propositions du Conseil d'Etat, qui aboutissent à un résultat équilibré (bénéfice de 200 000 francs), ont été publiées le 2 octobre 2017. Les travaux d'élaboration de ce budget ont confirmé au contraire une fois de plus qu'il est difficile d'aboutir à un projet respectant les dispositions constitutionnelles et légales en matière d'équilibre budgétaire. Par rapport aux propositions initiales des unités administratives, des ajustements d'un montant total de 206,5 millions de francs ont dû être apportés par le Conseil d'Etat au fil des discussions budgétaires. La difficulté à respecter les règles d'équilibre a par ailleurs été nettement confirmée aussi dans le cadre de la préparation du plan financier de législature qui s'est avérée délicate et a démontré que la marge de manœuvre financière du Conseil d'Etat reste très limitée.

Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat s'oppose à la réduction du coefficient d'impôt.

Comme indiqué en introduction, il soutient en revanche, la mise en œuvre de la motion Bapst/Rauber selon les modalités et aux conditions indiquées dans la réponse à cette motion.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de rejeter la motion.

Le 5 février 2018

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 440ss.

—

## **Motion 2017-GC-107 Emanuel Waeber/ Ruedi Schläfli – Senkung der Einkommens- und Vermögenssteuer<sup>1</sup>**

### **Antwort des Staatsrats**

Einleitend sei bemerkt, dass die Motion Waeber/Schläfli zu einem ganzen Paket unterschiedlicher Steuersenkungsvorstösse gehört, die im Frühjahr eingereicht worden sind. Der Auftrag Francine Defferrard/Hubert Dafflon/Bertrand Morel/Madeleine Hayoz/Romain Collaud/Sylvia Baiutti/Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André Schneuwly/Bruno Marmier (2017-GC-94) verlangt vom Staatsrat, die Erhöhung der Pauschalabzüge für die Krankenversicherungen angesichts der im Kanton Freiburg seit 2014 erfolgten starken Prämienerrhöhungen wieder zuzulassen. Die Grossräte Markus Bapst und Thomas Rauber verlangen mit ihrer am 18. Mai eingereichten Motion (2017-GC-96) eine (dauerhafte) Senkung der Vermögenssteuern in den Bereich des schweizerischen Mittels. Grund für diese Motion ist die im

Kanton Freiburg im Vergleich zu anderen Kantonen sehr hohe Vermögensbesteuerung, und die Motionäre beantragen demnach ihre Herabsetzung für Steuerpflichtige, die ihr Vermögen in ein Unternehmen investieren, sowie für Grundstückeigentümer. Generell solle eine Steuersenkung dazu beitragen, wohlhabende Personen anzuziehen und im Kanton zu halten. Die von den Grossräten Hubert Dafflon/Stéphane Sudan (2017-GC-113) am 22. Juni 2017 eingereichte Motion steht in Zusammenhang mit der laufenden Revision im Bereich der beruflichen Vorsorge, die darauf abzielt, den Bezug von Kapitalleistungen aus Vorsorge in gewissen Fällen zu untersagen. Die Motionäre gehen davon aus, dass zahlreiche Steuerpflichtige im Hinblick darauf versuchen werden, ihre gesamte Sozialvorsorge in Kapitalform zu beziehen. Sie verlangen demzufolge eine Herabsetzung der Steuer auf den Kapitalleistungen aus Vorsorge auf den gesamtschweizerischen Durchschnitt um zu verhindern, dass Steuerpflichtig für den Bezug ihrer Kapitalleistungen in andere Kantone abwandern.

Alle diese Vorstösse unterscheiden sich punkto Fragestellung und Lösungsvorschläge, alle fordern aber eine Senkung der Steuerbelastung für die Freiburger Steuerzahler und begründen diese Forderung mit den ausgezeichneten Rechnungsergebnissen des Staates in den letzten Jahren, mit dem Vergleich zur Steuerbelastung in den anderen Kantonen sowie mit einer Prüfung der Kostenentwicklung für die Freiburger Privathaushalte. Der Staatsrat hält es deshalb für gerechtfertigt, jeden dieser Vorstösse vor dem Hintergrund der anderen zu behandeln. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren aufgrund der Steuervorlage 2017 erhebliche Steuereinnahmen erleiden werden, weshalb es eine mittel- und langfristig kohärente Steuerstrategie für die natürlichen und juristischen Personen braucht und auch die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Steuereinnahmen garantiert werden müssen.

Der Staatsrat hat in seiner Antwort auf die Motion Markus Bapst/Thomas Rauber (2017-GC-96) eingeräumt, dass die Freiburger Steuerpflichtigen im interkantonalen Vergleich hohe Vermögenssteuern zahlen und hält es daher für sinnvoll und notwendig, dauerhafte Korrekturmassnahmen zu ergreifen. So schlägt er vor, den Vermögenssteuersatz deutlich zu senken, was 15 Millionen Franken kosten wird, und einen reduzierten Steuersatz für nicht kotierte Schweizer Wertschriften vorzusehen, was ebenfalls rund 10–15 Millionen Franken kosten wird. In Anbetracht der interkantonalen Vergleiche hat eine nachhaltige Vermögenssteuersenkung in den Augen des Staatsrats Priorität.

Die Motionäre verlangen eine punktuelle Senkung der Einkommens- und Vermögenssteuer über eine Anpassung von Artikel 1 des Gesetzes über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern für die Steuerperiode 2018, was sich aufgrund der ausgezeichneten Rechnungsergebnisse des Staates Freiburg rechtfertigt. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 20. Juni 2017, TGR Juni 2017 S. 1471ff.

nach Artikel 41 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1) die Steuerfüsse der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen jedes Jahr vom Grossen Rat nach Massgabe des *Voranschlagsresultates* und nicht der Vorjahresrechnungen festgesetzt werden. Aus diesem Grund wird über das Gesetz über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern auch immer zur selben Zeit wie über den Voranschlag des nächsten Jahres beraten. Nach Artikel 41 Abs. 2 kann zudem der Grosse Rat den Steuerfuss der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen, der Gewinn- und Kapitalsteuer der juristischen Personen sowie der Minimalsteuer um höchstens 20% erhöhen oder senken. Eine Steuerfussenkung um 25% bei der Vermögenssteuer wie von den Motionären gefordert (von aktuell 100% auf 75%) wäre mit dieser Bestimmung nicht vereinbar.

Mit dem Einnahmenüberschuss in der Erfolgsrechnung für das Jahr 2016 lässt sich also keine Steuerfussenkung rechtfertigen, und auch nicht auf der Basis des Voranschlags 2018, dessen Entwurf nach den Vorschlägen des Staatsrats, die zu einem ausgeglichenen Ergebnis geführt haben (Ertragsüberschuss von 200 000 Franken), am 2. Oktober 2017 veröffentlicht worden ist. Bei der Aufstellung dieses Voranschlags hat sich einmal mehr gezeigt, wie schwierig es ist, eine Budgetvorlage zu bewerkstelligen, mit der die verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorgaben punkto Haushaltsgleichgewicht eingehalten werden. Im Laufe der Budgetdiskussionen musste der Staatsrat die ursprünglichen Budgeteingaben der Verwaltungseinheiten um insgesamt 206,5 Millionen Franken beschneiden. Dass es schwierig ist, den Haushalt im Lot zu halten, hat sich übrigens auch bei der Legislaturfinanzplanung ganz klar bestätigt, die heikel war und gezeigt hat, dass der finanzielle Spielraum des Staatsrates sehr begrenzt bleibt.

Nach dem Gesagten ist der Staatsrat gegen die Steuerfussenkung.

Wie schon eingangs erwähnt ist er hingegen für die Umsetzung der Motion Bapst/Rauber in der Weise und unter den Voraussetzungen, wie in der Antwort auf diese Motion angegeben.

Der Staatsrat beantragt deshalb die Ablehnung der Motion.

Den 5. Februar 2018

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 440ff.

## **Motion 2017-GC-113 Hubert Dafflon/ Stéphane Sudan – Modification de la loi sur les impôts cantonaux directs LICD – Diminution de l'impôt sur les prestations en capital de la prévoyance au niveau de la moyenne suisse<sup>1</sup>**

### **Réponse du Conseil d'Etat**

A titre préliminaire, il faut relever que la motion Dafflon/Sudan s'inscrit dans une série de demandes de diminution de l'impôt formulées dans différentes interventions parlementaires qui ont été déposées durant le printemps. Le mandat Francine Defferrard/Hubert Dafflon/Bertrand Morel/Madeleine Hayoz/Romain Collaud/Sylvia Baiutti/Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André Schneuwly/Bruno Marmier (2017-GC-94) demande que le Conseil d'Etat dégèle les déductions fiscales forfaitaires pour les primes d'assurance-maladie en raison de la forte augmentation des primes d'assurance-maladie que le canton de Fribourg a connue depuis 2014. Compte tenu des excellents résultats des comptes de l'Etat de Fribourg au cours de ces dernières années, la motion Emanuel Waeber/Ruedi Schläfli (2017-GC-107), déposée le 20 juin 2017, demande un ajustement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune par le biais d'une adaptation de la loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2018. Par motion déposée le 18 mai 2017, les députés Markus Bapst et Thomas Rauber (2017-GC-96) demandent une diminution (durable) de l'impôt sur la fortune au niveau de la moyenne suisse. Cette motion est motivée par le fait que la charge fiscale grevant la fortune est très élevée dans le canton de Fribourg en comparaison intercantonale. Ils proposent dès lors une réduction de cette charge fiscale pour les contribuables qui investissent leur fortune dans une entreprise et pour les propriétaires d'immeubles. Ils demandent plus généralement une réduction de l'impôt afin d'encourager le maintien et l'installation de riches contribuables dans le canton.

Même si chacune des interventions précitées soulève des questions particulières et soumet des propositions différentes, elles demandent globalement toutes une baisse de la charge fiscale des contribuables fribourgeois en se fondant sur les résultats positifs des comptes de l'Etat des dernières années, sur la comparaison de la charge fiscale avec les autres cantons et sur un examen de l'évolution des charges à supporter par les ménages fribourgeois. Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'il se justifie de traiter chacune de ces interventions à la lumière des autres, en tenant également compte du fait que les collectivités publiques supporteront des pertes de recettes fiscales importantes durant les années à venir en raison du projet fiscal 2017, de manière à proposer une stratégie fiscale cohérente sur le moyen/long terme tant pour les personnes

<sup>1</sup> Déposée et développée le 22 juin 2017, BGC juin 2017 p. 1477.

physiques que pour les personnes morales tout en garantissant des recettes fiscales qui permettent de financer les tâches de l'Etat.

En parlant des vellétés fédérales, les motionnaires parlent du projet de loi fédérale relatif à la modification de la loi sur les prestations complémentaires dont le Conseil fédéral a adopté le message le 16 septembre 2016 et qui a été traité au Conseil des Etats le 31 mai 2017.

Ce projet a pour but d'optimiser le système des prestations complémentaires et d'éliminer certains effets pervers. Il vise également à maintenir le niveau des prestations tout en renforçant la protection du capital de la prévoyance professionnelle obligatoire. Cette révision s'inscrit dans les réflexions et constatations suivantes: les retraités qui bénéficient d'une rente complète de l'AVS et de la prévoyance professionnelle n'ont généralement pas besoin de prestations complémentaires. Fort de ce constat, le Conseil fédéral estime que les prestations de la prévoyance professionnelle devraient si possible être perçues sous forme de rente et qu'il ne devrait plus être possible de percevoir la partie obligatoire de la prévoyance professionnelle sous forme de capital lors du départ à la retraite. Le Conseil fédéral précise que la partie surobligatoire de l'avoir de prévoyance pourra toujours être retirée sous forme de capital. Le Conseil fédéral entend également exclure le retrait anticipé du capital de la prévoyance professionnelle obligatoire pour démarrer une activité lucrative indépendante. Cette pratique engendrant un risque élevé de perdre le capital de prévoyance; la mesure proposée minimise le risque que les assurés n'aient droit qu'à une rente de faible montant lors de la retraite et en viennent à dépendre des prestations complémentaires. La possibilité d'utiliser le capital de la prévoyance professionnelle obligatoire devrait en revanche rester possible pour acquérir un logement. Le Conseil des Etats a proposé d'adoucir le projet du Conseil fédéral en permettant le prélèvement de l'avoir de prévoyance en cas de début d'activité indépendante avant 50 ans, respectivement à limiter les retraits effectués après 50 ans à l'avoir de prévoyance qui existait à l'âge de 50 ans.

Les réformes proposées au niveau fédéral sont le résultat de constats alarmants: entre 2000 et 2015, le nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires a passé de 202 700 à 315 000 personnes. Selon le message du Conseil fédéral, la probabilité de recourir aux prestations complémentaires est plus élevée lorsque les prestations LPP ont été retirées sous forme de capital que lorsqu'elles le sont sous forme de rente. Parmi les bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS, près d'une personne sur trois (32,7%) a perçu un capital du 2<sup>e</sup> pilier. Cette proportion dépend fortement de l'âge de la personne qui dépose la demande de prestations complémentaires. Si l'on considère les retraités de moins de 75 ans, près de la moitié d'entre eux avait déjà procédé à un retrait en capital avant de déposer une demande de prestations complémentaires alors que cette proportion n'est que de 12% pour

les retraités de plus de 80 ans. Afin de réduire le risque que les assurés tombent à la charge de la collectivité publique, il est possible d'agir en amont des prestations complémentaires en préservant la partie obligatoire l'avoir du 2<sup>e</sup> pilier jusqu'à l'âge de la retraite.

Le message du Conseil fédéral relève aussi que la part de la Confédération aux dépenses des prestations complémentaires s'élève à 1,4 milliard de francs et représente 30% du coût des prestations complémentaires en 2015. En 2015, les frais à la charge des cantons se sont élevés à près de 3,4 milliards de francs et ce montant devrait augmenter à 5 milliards de francs d'ici à 2030 (soit une croissance annuelle moyenne de 2,7%). Dans le canton de Fribourg, le coût des prestations complémentaires pour l'Etat s'est élevé en 2016 à 101 756 550 francs.

Au vu des éléments qui précèdent, le canton de Fribourg a un intérêt certain à soutenir les propositions formulées dans le message du Conseil fédéral, raison pour laquelle le Conseil d'Etat considère qu'il n'est ni opportun ni judicieux d'encourager des comportements qui pourraient aboutir à une augmentation des demandes de prestations complémentaires et, ce faisant, à une augmentation des charges pour le canton.

Les motionnaires indiquent qu'il faut s'attendre à «ce qu'une bonne partie des concernés chercheront durant les prochaines années, à prendre toute leur prévoyance sociale sous forme de capital». Un tel effet devrait cependant rester limité pour les raisons suivantes. D'abord, les assurés ne peuvent pas retirer leur avoir de prévoyance à n'importe quel moment. Ce sont prioritairement les personnes qui atteignent l'âge de la retraite qui sont concernées. Or, des modifications importantes de comportement de la part de ces personnes ne sont pas attendues: celles qui pourraient choisir une retraite anticipée pour éviter les effets de la réforme devront mettre en balance la diminution de leur prestation de sortie et l'économie fiscale possible. Le retrait anticipé pour l'accession à la propriété du logement n'est pas touché par la réforme tout comme d'ailleurs l'avoir de prévoyance surobligatoire. De ce point de vue, on peut également douter de la nécessité d'agir.

Les motionnaires relèvent en outre que l'imposition des prestations en capital est élevée dans le canton de Fribourg en comparaison intercantonale, surtout pour les prestations élevées. Cela pourrait inciter les contribuables à déménager le temps de prélever leur avoir de prévoyance. Dans ce contexte il y a lieu de relever que le canton de Fribourg a une position moyenne pour l'imposition des prestations en capital jusqu'à 80 000 francs. Ce n'est que pour les prestations en capital supérieures à 200 000 francs que le canton de Fribourg a un niveau plus élevé que la majorité des cantons suisses. L'analyse des prestations en capital versées en 2013 a permis de démontrer que le montant moyen des prestations en capital versées s'élève à 79 000 francs, la médiane du montant des prestations en capital versées s'élevant à 41 600 francs. Sur 6552 prestations en capital recensées en 2013, 3820 concer-

naient des prestations en capital d'un montant inférieur à 50 000 francs et 6050 cas (92,3%) concernaient des prestations en capital inférieures à 200 000 francs.

La mise en œuvre de la motion permettrait dès lors d'alléger la charge fiscale d'un très petit nombre de contribuables (7,7%) qui obtiennent une prestation en capital supérieure à 200 000 francs. Ces prestations représentaient toutefois 56,8% du montant d'impôt total en 2013. En 2014 et 2015, elles représentaient 56,4%, respectivement 56,5% de la cote d'impôt. Vus les montants en question, on peut partir de l'idée que la plupart des cas en question concerne de l'avoir de prévoyance surobligatoire qui ne sera pas touché par la révision fédérale, raison pour laquelle il n'existe pas d'urgence à agir. Il sied également de relever que pour devenir compétitif au niveau intercantonal pour les prestations en capital élevées il y aurait lieu, à l'instar de certains cantons et de la réglementation prévue dans la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD), de prévoir un taux d'imposition des prestations en capital représentant 1/5 du taux ordinaire. Une telle diminution entraînerait des pertes des recettes fiscales estimées à 6,6 millions de francs.

Il faut enfin souligner que le SCC n'a pas connaissance d'exode important de contribuables qui se délocaliseraient dans un autre canton afin de percevoir une prestation en capital. Notons encore qu'un départ momentané lié au versement d'une prestation en capital serait considéré sous l'angle de l'abus et que le canton de Fribourg ne reconnaîtrait pas le domicile fiscal fictif.

Au vu des arguments qui précèdent, le Conseil d'Etat estime qu'il est préférable de concentrer les efforts pour mettre en œuvre des conditions-cadres avantageuses pour l'ensemble des contribuables au niveau de l'impôt sur la fortune au lieu de privilégier un très petit nombre de contribuables par le biais d'un allègement au niveau de l'imposition des prestations en capital. Néanmoins, le Conseil d'Etat pourrait revoir la situation s'il devait constater une modification significative du comportement des contribuables.

Pour les motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion.

Le 5 février 2018

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 440ss.

—

## **Motion 2017-GC-113 Hubert Dafflon/ Stéphane Sudan – Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern DStG – Herabsetzung der Steuern auf den Kapitaleistungen aus Vorsorge auf den gesamtschweizerischen Durchschnitt<sup>1</sup>**

### **Antwort des Staatsrats**

Einleitend sei bemerkt, dass die Motion Dafflon/Sudan zu einem ganzen Paket unterschiedlicher Steuersenkungsvorstösse gehört, die im Frühjahr eingereicht worden sind. Der Auftrag Francine Defferrard/Hubert Dafflon/Bertrand Morel/Madeleine Hayoz/Romain Collaud/Sylvia Baiutti/Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André Schneuwly/Bruno Marquier (2017-GC-94) verlangt vom Staatsrat, die Anpassung (Erhöhung) der eingefrorenen Pauschalabzüge für die Krankenversicherungen angesichts der im Kanton Freiburg seit 2014 erfolgten starken Prämienerrhöhungen wieder zuzulassen. Die am 20. Juni 2017 eingereichte Motion Emanuel Waeber/Ruedi Schläfli (2017-GC-107) verlangt mit Blick auf die ausgezeichneten Rechnungsergebnisse, die der Staat Freiburg in den letzten Jahren erzielte, eine Senkung der Einkommens- und Vermögenssteuer mittels Änderung des Gesetzes über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern für die Steuerperiode 2018. Mit ihrer am 18. Mai eingereichten Motion (2017-GC-96) verlangen die Grossräte Markus Bapst und Thomas Rauber eine (dauerhafte) Senkung der Vermögenssteuern in den Bereich des schweizerischen Mittels. Grund für diese Motion ist die im Kanton Freiburg im Vergleich mit anderen Kantonen sehr hohe Vermögensbesteuerung, und die Motionäre beantragen demnach ihre Herabsetzung für Steuerpflichtige, die ihr Vermögen in ein Unternehmen investieren, sowie für Grundstückeigentümer. Generell solle eine Steuersenkung dazu beitragen, wohlhabende Personen anzuziehen und im Kanton zu halten.

Alle diese Vorstösse unterscheiden sich punkto Fragestellung und Lösungsvorschläge, alle fordern aber eine Senkung der Steuerbelastung für die Freiburger Steuerzahler und begründen diese Forderung mit den ausgezeichneten Rechnungsergebnissen des Staates in den letzten Jahren, mit dem Vergleich zur Steuerbelastung in den anderen Kantonen sowie mit einer Prüfung der Kostenentwicklung für die Freiburger Privathaushalte. Der Staatsrat hält es deshalb für gerechtfertigt, jeden dieser Vorstösse vor dem Hintergrund der anderen zu behandeln. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren aufgrund der Steuervorlage 2017 erhebliche Steuereinbussen erleiden werden, weshalb es eine mittel- und langfristig kohärente Steuerstrategie für die natürlichen und juristischen Personen

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 22. Juni 2017, TGR Juni 2017 S. 1477.

braucht und auch die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendigen Steuereinnahmen garantiert werden müssen.

Mit den Bestrebungen auf Bundesebene, die Kapitalauszahlungen aus Vorsorge zu unterbinden, beziehen sich die Motionäre auf den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung (EL-Reform), dessen Botschaft der Bundesrat am 16. September 2016 verabschiedet hat und der am 31. Mai 2017 im Ständerat beraten worden ist.

Mit diesem Entwurf sollen das bestehende EL-System optimiert und einige unerwünschte Schwelleneffekte beseitigt werden. Gleichzeitig sollen das EL-Niveau erhalten und das Kapital der obligatorischen beruflichen Vorsorge besser geschützt werden. Dieser Revision liegt die Überlegung zugrunde, dass Personen, die im Rentenalter eine ungekürzte Rente der AHV und der beruflichen Vorsorge beziehen können, in der Regel nicht auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Der Bundesrat ist deshalb der Auffassung, dass die Leistungen der beruflichen Vorsorge deshalb möglichst in Rentenform bezogen werden sollen und der Kapitalbezug des Altersguthabens bei der Pensionierung für den obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge aus diesem Grund ausgeschlossen werden soll. Der Bundesrat hält fest, dass Guthaben aus dem überobligatorischen Teil ohne Einschränkungen als Kapitalabfindung bezogen werden kann. Ferner will er im Rahmen der obligatorischen beruflichen Vorsorge den Vorbezug des Vorsorgeguthabens bei der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit ebenfalls ausschliessen, denn damit ist ein hohes Risiko verbunden, das Vorsorgekapital zu verlieren; mit der vorgeschlagenen Massnahme wird das Risiko minimiert, dass die Versicherten bei der Pensionierung nur auf eine niedrige Altersrente Anspruch haben und auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind. Vorbezüge aus dem obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge für den Erwerb von Wohneigentum sollen hingegen weiterhin möglich sein. Der Ständerat schlägt eine abgeschwächte Variante der bundesrätlichen Vorlage vor, mit der Möglichkeit eines Vorbezugs für die Finanzierung der Selbstständigkeit, sofern der Schritt in die Selbstständigkeit vor dem 50. Altersjahr erfolgt, beziehungsweise der Begrenzung des Bezugs auf jenen Betrag, auf den die Versicherten im 50. Altersjahr Anspruch gehabt hätten.

Die auf Bundesebene vorgeschlagenen Reformen beruhen auf alarmierenden Feststellungen: Der Bestand der EL beziehenden Personen ist im Zeitraum 2000–2015 von 202 700 auf 315 000 Personen gestiegen. Gemäss bundesrätlicher Botschaft ist die Wahrscheinlichkeit, auf Ergänzungsleistungen angewiesen zu sein, höher, wenn die BVG-Leistungen in Kapitalform und nicht als Rente ausgerichtet wurden. Nahezu jede dritte Person (32,7%), die Ergänzungsleistungen zur AHV erhält, hat Kapital der 2. Säule bezogen. Dieser Anteil hängt allerdings stark vom Alter der antragstellenden Person ab. Von den jungen Pensionierten (jünger als 75) hat

vor der EL-Anmeldung fast die Hälfte einmal Kapital bezogen. Bei den älteren (älter als 80) sind es noch gerade 12 Prozent. Das Risiko, dass die Versicherten von der öffentlichen Hand finanziert werden müssen, kann schon im Vorfeld gesenkt werden, indem der obligatorische Teil des BVG-Kapitals bis zum Erreichen des Rentenalters unantastbar bleibt.

Gemäss Botschaft des Bundesrats hat der Bund die Ergänzungsleistungen im Jahr 2015 mit 1,4 Milliarden Franken finanziert, mit einer Finanzierungsbeteiligung von rund 30%. Im Jahr 2015 beliefen sich die Kosten für die Kantone auf rund 3,4 Milliarden Franken. Bis ins Jahr 2030 werden sie unter Berücksichtigung der Lohn- und Preisentwicklung auf 5,0 Milliarden Franken ansteigen, was einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 2,7 Prozent entspricht. Im Kanton Freiburg beläuft sich der Beitrag an die Kosten der Ergänzungsleistungen auf 101 756 550 Franken.

Angesichts dieses Sachverhalts hat der Kanton Freiburg ein grosses Interesse daran, die Vorschläge aus der Botschaft des Bundesrats zu unterstützen, und so ist der Staatsrat der Auffassung, dass es weder sinnvoll noch angebracht ist, Verhaltensweisen zu fördern, die letztlich zu einer Zunahme der Anträge um Ergänzungsleistungen und damit zu höheren Kosten für den Kanton führen könnten.

Den Motionären zufolge müsse damit gerechnet werden, dass ein Grossteil der betroffenen Personen in den kommenden Jahren versuchen werden, die gesamte Sozialvorsorge in Kapitalform zu beziehen. Aus folgenden Gründen ist kaum mit so drastischen Reaktionen zu rechnen: Die Versicherten können ihr Vorsorgekapital nicht zu einem beliebigen Zeitpunkt beziehen. Hauptsächlich betroffen sind diejenigen Personen, die das Rentenalter erreichen, aber bei ihnen ist nicht damit zu rechnen, dass sie sich grundlegend anders verhalten werden. Diejenigen, die mit einer vorzeitigen Pensionierung die Auswirkungen der Reform umgehen könnten, müssen die Kürzung ihrer Austrittsleistung und die mögliche Steuersparnis gegeneinander abwägen. Der Kapitalvorbezug für den Erwerb von Wohneigentum wird von der Reform nicht tangiert, genauso wenig wie das überobligatorische Vorsorgekapital. Somit kann man sich fragen, ob hier Handlungsbedarf besteht.

Weiter ist die Besteuerung der Kapitaleistungen aus Vorsorge den Motionären zufolge im Kanton Freiburg im Vergleich zu den anderen Kantonen sehr hoch, insbesondere bei den hohen Beträgen, was einen Anreiz darstellen könnte, für den Bezug der Kapitaleistungen aus dem Kanton wegzuziehen. Dazu ist zu sagen, dass sich der Kanton Freiburg bei der Besteuerung der Kapitaleistungen bis 80 000 Franken im Mittelfeld bewegt. Lediglich Kapitaleistungen über 200 000 Franken besteuert er höher als die meisten anderen Kantone. Die Auswertung der 2013 ausbezahlten Kapitaleistungen hat einen durchschnittlichen Auszahlungsbetrag von 79 000 Franken ergeben, und der Medianwert des Auszahlungsbe-

trags liegt bei 41 600 Franken. Von insgesamt 6552 Auszahlungen, die 2013 verzeichnet wurden, betrafen 3820 Auszahlungen eine Kapitalleistung unter 50 000 Franken, und 6050 Auszahlungen (92,3%) betrafen Kapitalleistungen unter 200 000 Franken.

Mit der Umsetzung der Motion würden nur sehr wenige Steuerpflichtige steuerlich entlastet, die Kapitalleistungen über 200 000 Franken erhalten (7,7%). 2013 machten die auf diesen Kapitalleistungen erhobenen Steuern jedoch 56,8% des entsprechenden Steuerbetrags aus, 2014 waren es 56,4% und 2015 56,5%. Diese Beträge lassen darauf schliessen, dass es sich dabei in den meisten Fällen um überobligatorisches Kapital handelt, das von der Revision auf Bundesebene nicht betroffen ist, weshalb hier kein dringender Handlungsbedarf besteht. Um bei der Besteuerung der Kapitalleistungen aus Vorsorge bei den hohen Beträgen im interkantonalen Vergleich konkurrenzfähig zu sein, müsste – wie in einigen Kantonen bereits der Fall und im Gesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vorgesehen – der Steuersatz für Kapitalleistungen aus Vorsorge auf  $\frac{1}{3}$  des ordentlichen Steuersatzes gesenkt werden. Dies hätte geschätzte Steuerausfälle von 6,6 Millionen Franken zur Folge.

Es muss auch gesagt werden, dass die KSTV keine Kenntnis davon hat, dass im Hinblick auf den Bezug von Kapitalleistungen aus Vorsorge massenhaft Steuerpflichtige in andere Kantone abwandern würden. Ein vorübergehender Wegzug in Zusammenhang mit dem Bezug einer Kapitalleistung würde zudem als missbräuchlich gewertet, und der Kanton Freiburg würde den fiktiven steuerlichen Wohnsitz gar nicht anerkennen.

Der Staatsrat ist der Auffassung, dass es in Anbetracht all dieser Argumente sinnvoller ist, sich darauf zu konzentrieren, für alle Steuerpflichtigen vorteilhafte Rahmenbedingungen bei der Vermögenssteuer zu schaffen, statt mit einer geringeren Besteuerung der Kapitalleistungen aus Vorsorge einige wenige Steuerpflichtige zu privilegieren. Der Staatsrat könnte jedoch wieder darauf zurückkommen, sollte er eine wesentliche Veränderung im Verhalten der Steuerpflichtigen feststellen.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

Den 5. Februar 2018

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeits-erklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 440ff.

## Postulat 2017-GC-141 Johanna Gapany/ Bruno Marmier – Elaboration d'une stratégie cantonale en matière de libre accès aux données publiques (stratégie Open Data)<sup>1</sup>

### Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat décide de donner une suite directe au 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 acte du rapport annexé qui peut être résumé de la manière suivante:

L'*open data* ou *donnée ouverte* est une donnée numérique dont l'accès et l'usage sont laissés libres aux usagers. Elle est produite par des personnes privées, des entreprises ou par toutes autres formes d'organisation dont notamment des collectivités publiques. Dans ce cas, il y a lieu d'utiliser le terme *donnée gouvernementale ouverte* ou *Open Government Data (OGD)*. Bon nombre de gouvernements, si ce n'est la plupart, ont toutefois adopté la mouvance OGD. La Confédération n'est pas en reste en matière d'OGD puisque le Conseil Fédéral a adopté une stratégie en matière de libre accès aux données publiques en Suisse pour les années 2014 à 2018. Elle est contraignante pour la Confédération qui invite les cantons, les communes et toute organisation du secteur public à y coopérer.

Fribourg n'a pas encore une stratégie déclarée en matière de données gouvernementales publiques, mais la loi sur le guichet de cyberadministration prévoit que dans le cadre des projets (informatiques) nouveaux et de modifications importantes d'applications existantes soient utilisées, dans toute la mesure utile, des solutions uniformes par les organes en charge de la cyberadministration pour les données publiques ouvertes. Les fondements formels pour développer l'OGD sont ainsi posés. Le Conseil d'Etat a mis dans ses priorités la transformation digitale de l'Etat de Fribourg, «Fribourg 4.0», qui constitue l'un des défis majeurs de ces cinq prochaines années, aussi bien pour l'informatique cantonale que pour les services de l'administration.

Le Conseil d'Etat reconnaît tout l'intérêt et le potentiel de l'OGD, notamment en tant que vecteur d'innovation. Il examinera – compte tenu des enjeux de la transformation digitale en cours qui mobilise de nombreuses ressources humaines et financières – quels éléments de l'OGD devraient être mis prioritairement en œuvre. Il ne s'agit cependant pas de modifier la feuille de route actuelle des prestations de cyberadministration dont le suivi est impératif.

Il souligne par ailleurs que:

- > les fondements formels pour développer l'OGD sont déjà posés par la loi sur le guichet de cyberadministration;

<sup>1</sup> Déposé et développé le 29 août 2017, BGC p. 1804.

- > même sans cadre stratégique formel, les services de l'administration cantonale qui publient déjà des données gouvernementales ouvertes sur le portail cantonal [fr.ch](http://fr.ch) (ou qui sont sur le point de le faire) peuvent poursuivre leurs initiatives dans le cadre des compétences et attributions qui leur sont dévolues.

Le 5 février 2018

- > Le bureau du Grand Conseil a accepté la suite directe.

#### Annexe

—

Rapport 2018-DFIN-7 du 5 février 2018

—

### Postulat 2017-GC-141 Johanna Gapany/ Bruno Marmier – Entwicklung einer kantonalen Open Government Data- Strategie (OGD-Strategie FR)<sup>1</sup>

#### Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat hat beschlossen, dem Postulat in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes direkt Folge zu geben. Er beantragt Ihnen somit, das Postulat anzunehmen und Kenntnis vom Bericht im Anhang zu nehmen, der sich wie folgt zusammenfassen lässt:

Als *Open Data* (*wörtlich offene Daten*) werden Daten bezeichnet, die von jedermann ohne jegliche Einschränkungen genutzt, weiterverbreitet und weiterverarbeitet werden dürfen. Open Data werden von Privatpersonen, Unternehmen oder sonstigen Organisationsformen, darunter namentlich den Gemeinwesen, produziert. In diesem Fall wird der Begriff *offene Behördendaten* oder *Open Government Data* (OGD) verwendet. Viele, wenn nicht die meisten Regierungen haben sich jedoch für eine OGD-Strategie entschieden. Die Schweizerische Eidgenossenschaft bleibt in Bezug auf OGD am Ball, denn sie hat eine Open-Government-Data-Strategie für die Jahre 2014–2018 verabschiedet. Diese ist für den Bund verbindlich, der eine Zusammenarbeit mit den Kantonen, Gemeinden und weiteren Institutionen des öffentlichen Sektors anstrebt.

Freiburg hat noch keine erklärte Strategie bezüglich offene Behördendaten, aber das Gesetz über den E-Government-Schalter des Staates sieht vor, dass bei neuen Projekten und bedeutenden Änderungen bestehender Anwendungen so weit wie möglich von den mit dem E-Government beauftragten Organen gewählte einheitliche Lösungen für die offenen öffentlichen Daten verwendet werden. Die formellen Grundlagen zur Entwicklung von OGD bestehen bereits. Der Staatsrat hat den digitalen Wandel im Kanton Freiburg, «Fribourg 4.0», zu einer seiner Prioritäten gemacht;

es ist dies eine der grössten Herausforderungen in den kommenden fünf Jahren, sowohl für die kantonale Informatik als auch für die Dienststellen der Verwaltung.

Der Staatsrat anerkennt das ganze Interesse und das Potenzial der OGD, insbesondere als Innovationsträger. Er wird – unter Berücksichtigung der Herausforderungen des in Gang gesetzten digitalen Wandels und den dafür erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen – prüfen, welche Elemente der OGD vordringlich eingeführt werden sollten. Dies bedeutet jedoch nicht eine Änderung des aktuellen Fahrplans für das E-Government-Angebot, dessen Umsetzung ein Muss ist.

Dabei betont er Folgendes:

- > Die formellen Grundlagen zur Entwicklung von OGD bestehen bereits mit dem Gesetz über den E-Government-Schalter.
- > Auch ohne formellen strategischen Rahmen können die Dienststellen der kantonalen Verwaltung, die schon offene Behördendaten auf dem kantonalen Portal [fr.ch](http://fr.ch) veröffentlichen (oder kurz davor sind), ihre Initiativen im Rahmen ihrer Kompetenzen und Befugnisse weiterführen.

Den 5. Februar 2018

- > Das Ratsbüro hat dem Antrag auf direkte Folge stattgegeben.

#### Anhang

—

Bericht 2018-DFIN-7 vom 5. Februar 2018

### Postulat 2017-GC-156 François Genoud (Brillard)/Stéphane Sudan – Projet HAE/ ESCADA – Programme informatique de gestion<sup>2</sup>

#### Réponse du Conseil d'Etat

Concernant la demande de présenter un rapport sur la situation actuelle du programme HAE, le Conseil d'Etat avait proposé en mars 2012, lors du traitement par le Grand Conseil du décret relatif à cet objet, qu'un rapport intermédiaire soit présenté aux députés au terme de chacun des trois lots prévus afin de s'assurer que le projet se déroule en conformité avec le périmètre organisationnel et budgétaire décrit dans le message N° 289 du 16 novembre 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil. Le rapport 2015-DICS-66 concernant le bilan du Lot-1 a été transmis par le Gouvernement au Parlement le 7 décembre 2015. Celui concernant le Lot-2 sera transmis au

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 29. August 2017, TGR S. 1804.

<sup>2</sup> Déposé et développé le 12 octobre 2017, BGC p. 2221.

début de l'année 2019. Il répondra notamment aux exigences du présent postulat en explicitant le statut financier, la qualité et les fonctionnalités des solutions déployées ainsi que la planification réactualisée.

Concernant la demande d'analyser une solution globale pour le secondaire I (écoles du cycle d'orientation) voire également pour les autres degrés d'enseignement, de garantir son financement par l'Etat et d'étudier l'opportunité de conserver la solution actuelle du secondaire I francophone comme solution globale, le Conseil d'Etat peut d'ores et déjà transmettre les informations suivantes:

- > La stratégie de l'Etat de Fribourg en matière de systèmes d'information impacte les choix du programme HAE par trois de ses composantes. Premièrement, elle prévoit de minimiser le nombre d'applications déployées dans les services et les unités administratives afin de maîtriser les coûts et la complexité accrue due à des solutions multiples. Deuxièmement, elle favorise les solutions accessibles depuis Internet afin de répondre aux besoins grandissants de mobilité et de flexibilité. Troisièmement, pour permettre d'ouvrir la voie à un système d'information intégré et à la cyberadministration, elle exige que les données traitées soient accessibles en tout temps. La stratégie proposée par la direction du projet HAE en 2012 (cf. message N° 289 mentionné ci-dessus) allait dans la même direction.
- > Un appel d'offres public (AOP) a été lancé fin 2016 afin de choisir une solution répondant aux critères de la stratégie cantonale susmentionnée. L'AOP concernait directement la Haute Ecole pédagogique (HEP). Il contenait également en annexe le cahier des charges des écoles du secondaire I, ce dernier ayant été réalisé conjointement pour les deux communautés linguistiques. Cette manière de procéder donne au Conseil d'Etat la possibilité d'adjuger de gré à gré tout projet subséquent pour les écoles, permettant ainsi l'alignement de la stratégie HAE sur la stratégie cantonale.
- > La solution choisie est financée par l'Etat de Fribourg. Si les communes souhaitent bénéficier de certaines fonctionnalités qui dépassent le cahier des charges cantonal, le Conseil d'Etat se réserve la possibilité de négocier la prise en compte de ces besoins, l'architecture des solutions ou leur mode de financement. Dans le cas de PRIMEO (solution pour la scolarité obligatoire) par exemple, les données nécessaires aux communes ont été mises à leur disposition à travers des interfaces d'échanges automatiques des données dans le respect de la loi sur la protection des données.

L'AOP s'est clos au 16 novembre 2016 et l'adjudication a été décidée le 17 février 2017, sans qu'aucun recours n'ait été déposé. L'entreprise développant le logiciel actuel du secondaire I francophone n'a pas soumis d'offre lors de cet AOP. La solution a été choisie en fonction des critères les plus favo-

rables à l'Etat en termes de fonctionnalités métier, de financement ainsi que de technologie et d'évolutivité, en accord avec la loi du 11 février 1998 sur les marchés publics. Le Conseil d'Etat souhaite harmoniser de manière optimale les systèmes de gestion administratifs des écoles du secondaire I allemandes et francophones, tout en assurant le financement de cette harmonisation.

Concernant la suite du travail d'harmonisation (étapes suivantes du programme HAE), l'opportunité de reprendre la solution cantonale sera analysée en temps utile.

En résumé, étant donné que le meilleur choix d'outil informatique pour le secondaire I a déjà été réalisé lors de l'AOP pour la HEP, que l'entreprise qui propose le système existant au secondaire I francophone n'a pas pris part à cet AOP, que l'harmonisation des solutions est l'objectif principal de HAE et qu'un état des lieux de ce programme sera communiqué par le rapport concernant le bilan du Lot-2, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter ce postulat. Il y a déjà partiellement répondu et traitera des questions restantes dans le cadre du rapport qui sera remis au Grand Conseil au début de l'année 2019.

Le 20 février 2018

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 468ss.

## **Postulat 2017-GC-156 François Genoud (Brillard)/Stéphane Sudan – Projekt HAE/ESCADA – Schulverwaltungssoftware<sup>1</sup>**

### **Antwort des Staatsrats**

Zum angeforderten Bericht über den aktuellen Stand des Projekts HAE sei darauf hingewiesen, dass der Staatsrat im März 2012 bei den Beratungen im Grossen Rat zum Dekret für dieses Projekt vorgeschlagen hat, nach Abschluss jedes Teils dem Grossen Rat jeweils einen Zwischenbericht vorzulegen. Damit solle sichergestellt werden, dass das Projekt entsprechend den in der Botschaft Nr. 289 vom 16. November 2011 festgelegten organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen abläuft. Die Regierung hat den Bericht 2015-DICS-66 über die Umsetzung des 1. Programmteils (1. Los) am 7. Dezember 2015 an das Parlament überwiesen. Der Bericht zum 2. Programmteil (2. Los) soll Anfang 2019 vorgelegt werden. Er wird unter anderem auf die Anliegen dieses Postulats eingehen und die finanzielle Lage, die Qualität und die Funktionen der entwickelten Lösungen sowie die aktualisierte Planung erläutern.

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 12. Oktober 2017, TGR S. 2221.

Hinsichtlich der Forderung, eine Gesamtlösung für die Sekundarstufe 1 (Orientierungsschulen) und sogar für die übrigen Bildungsstufen zu prüfen, deren Finanzierung durch den Staat zu gewährleisten und die Frage abzuklären, ob sich die heutige Lösung der französischsprachigen OS als Gesamtlösung eignet, kann der Staatsrat bereits folgende Auskunft erteilen:

- > Die Strategie, die der Staat Freiburg im Bereich der Informationssysteme verfolgt, beeinflusst die Auswahl des HAE-Programms in dreierlei Hinsicht: Erstens ist geplant, die Anzahl der in den Ämtern und Verwaltungseinheiten verwendeten Anwendungen zu minimieren, um die Kosten und die Komplexität, die sich durch den Einsatz mehrerer Lösungen ergibt, zu verringern. Zweitens fördert sie internetbasierte Lösungen, um den wachsenden Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen gerecht zu werden. Drittens ist es erforderlich, dass die verarbeiteten Daten jederzeit zugänglich sind, um den Weg für ein integriertes Informationssystem und für E-Government zu ebnen. Die von der HAE-Projektleitung im Jahr 2012 vorgeschlagene Strategie (siehe die oben erwähnte Botschaft Nr. 289) ging in die gleiche Richtung.
- > Ende 2016 wurde eine öffentliche Ausschreibung lanciert, um eine Lösung zu finden, die den Kriterien der oben erwähnten kantonalen Strategie entspricht. Diese Ausschreibung betraf direkt die pädagogische Hochschule (HEP-PH FR). Sie enthielt im Anhang auch das Lastenheft für die Orientierungsschulen, das gemeinsam für die beiden Sprachgemeinschaften erstellt worden war. Diese Vorgehensweise gibt dem Staatsrat die Möglichkeit, in gegenseitigem Einvernehmen später weitere Projekte für die Schulen zu vergeben und so die HAE-Strategie an die kantonale Strategie anzupassen.
- > Die gewählte Lösung wird vom Staat Freiburg finanziert. Wenn die Gemeinden von bestimmten Funktionen profitieren möchten, die über das kantonale Lastenheft hinausgehen, behält sich der Staatsrat das Recht vor, die Berücksichtigung dieser Bedürfnisse, die Lösungsarchitektur oder die Finanzierungsmodalitäten auszuhandeln. Bei PRIMEO (Lösung für die obligatorische Schule) beispielsweise wurden den Gemeinden die von ihnen benötigten Daten über automatische Datenaustausch-Schnittstellen unter Berücksichtigung des Datenschutzgesetzes zur Verfügung gestellt.

Die Ausschreibung endete am 16. November 2016 und der Zuschlag wurde am 17. Februar 2017 beschlossen, ohne dass eine Einsprache eingegangen war. Das Unternehmen, das die aktuelle Softwarelösung für die französischsprachigen OS entwickelt, hat bei dieser öffentlichen Ausschreibung kein Angebot unterbreitet. Die Wahl der Lösung erfolgte auf der Grundlage der Kriterien, die der Staat hinsichtlich spezifischer Funktionalität, Finanzierung, Technologie und Ausbaufähigkeit als bestmöglich erachtete, dies im Einklang

mit dem Gesetz vom 11. Februar 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen. Der Staatsrat möchte die Verwaltungssysteme der deutsch- und französischsprachigen Orientierungsschulen optimal harmonisieren, wobei gleichzeitig die Finanzierung dieser Harmonisierung gewährleistet werden soll.

Im Hinblick auf die weiteren Harmonisierungsarbeiten (die nachfolgenden Etappen des HAE-Projekts) wird zu gegebener Zeit geprüft, ob es sinnvoll ist, die kantonale Lösung zu übernehmen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass bereits bei der öffentlichen Ausschreibung für die HEP-PH FR die beste Softwarelösung für die Orientierungsschulen gewählt wurde, dass das Unternehmen, das die bestehende Lösung für die französischsprachigen Orientierungsschulen anbietet, nicht an dieser Ausschreibung teilgenommen hat, dass die Harmonisierung der Lösungen das Hauptziel des HAE-Projekts ist und dass der Stand dieses Programms im Bericht über den 2. Programmteil (2. Los) erläutert werden wird. Vor diesem Hintergrund schlägt der Staatsrat vor, das Postulat für erheblich zu erklären. Er hat dem Postulat bereits teilweise entsprochen und wird die restlichen Fragen im Rahmen des Berichts beantworten, den er dem Grossen Rat Anfang des Jahres 2019 vorlegen wird.

Den 20. Februar 2018

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 468ff.

## Dépôts

—

### **Motion 2018-GC-39 Ralph Alexander Schmid/Markus Bapst – Trois piliers pour une guérison à long terme de l’Hôpital fribourgeois (HFR)**

#### **Dépôt**

La motion demande une modification du financement de l’HFR, notamment l’adaptation de la loi sur le financement des hôpitaux (art. 4).

#### **Développement**

Le budget 2018 de l’Hôpital fribourgeois (HFR) a été présenté fin janvier. Il présente certes un déficit de 21,3 millions mais montre aussi que cette institution a déjà pu diminuer ses dépenses de 11 millions.

Cet effort représente des mesures d’économies, par exemple la réduction de la durée de séjour des patients stationnaires et une nouvelle facturation, qui ne suffiront cependant pas encore pour guérir à long terme l’HFR. Pour financer les investissements dans le nouveau système du financement des hôpitaux (DRG), l’HFR doit afficher un résultat EBITDA de 10% pour être financièrement pérenne et que sa mission au service de la santé des Fribourgeois-e-s soit remplie sereinement dans le futur. Il s’agit notamment de garantir une nouvelle construction hospitalière sur le site de Bertigny.

Dans ce contexte, nous demandons au Conseil d’Etat de modifier les modalités de financement de l’HFR. Nous demandons l’examen de la prise en charge des coûts de l’HFR qui sont hors de sa fonction centrale, soit la fonction médicale. Ces coûts sont soit imposés par la politique (5 sites selon la stratégie et la loi sur l’HFR) ou commandés par l’Etat (PIC). Nous attendons que les coûts effectifs soient nouvellement évalués et actualisés et que l’Etat examine la prise en charge de ces coûts, soit:

- > entre en matière sur les coûts induits par la politique régionale d’implantation des hôpitaux (coûts supplémentaires liés à la décentralisation et au bilinguisme) (Loi 2011 sur le financement des hôpitaux – art. 4, al. 1 let. a);
- > couvrir les frais de formation, universitaires et non-universitaires, et de recherche qui seraient nécessaires pour l’HFR;

- > définisse une période durant laquelle les surcoûts salariaux occasionnés par les automatismes salariaux soient pris en charge par le canton.

L’HFR est en contrepartie obligé d’atteindre l’objectif de réduire ses coûts de 20 millions sur la base du budget définitif 2018. Les économies semblent davantage possible par les mesures proposées par le Conseil d’administration en réduisant le séjour moyen des patients, actuellement au-dessus de la moyenne suisse pour des hôpitaux comparables. En outre, l’HFR doit également réévaluer quelles prestations sont nécessaires dans le contexte de la santé publique pour ce canton.

Ces trois mesures ainsi que les gains en efficacité de l’HFR permettraient de mener ce dernier sur une base financière forte et durable.

- > Le Conseil d’Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

### **Motion 2018-GC-40 Ursula Krattinger-Jutzet/Eliane Aebischer – Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal StPG (Art. 118 neu Absatz 3: die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben ein Anrecht auf bezahlten Pflegeurlaub)**

#### **Begehren und Begründung**

Wenn Lebenspartner, Eltern oder Kinder unverhofft ernsthaft krank werden, haben viele Arbeitnehmende ein grosses Problem. Denn es gibt keinen gesetzlichen Anspruch auf freie Tage zur Pflege nahestehender Menschen. Einige grosse Firmen in der Schweiz haben das Problem bereits erkannt und bieten z.T. weitreichende Lösungen an, um den Arbeitnehmenden die Pflege von Angehörigen zu ermöglichen. Auch auf Bundesebene gibt es Bestrebungen die aktuelle Situation zu verbessern.

Ist ein Kind krank, besteht z.Z. ein Anspruch auf drei bezahlte Arbeitstage. Bei der Pflege von Eltern, Geschwistern oder Lebenspartnern, sind die Arbeitnehmenden auf den Goodwill ihres Arbeitgebers angewiesen. Traditionelle Familienmodelle sind seltener geworden. Das hat in Notsituationen in der Familie grosse Nachteile. Oft bleibt nichts

anderes übrig, als Ferien zu beziehen oder sich freustellen zu lassen, wenn man einem Angehörigen in schwierigen Zeiten beistehen will. Die negativen Folgen in solchen Notfällen sind offensichtlich: Die Betroffenen müssen bei unbezahltem Urlaub zusätzlich zu dieser besonderen familiären Belastung auch noch finanzielle Einbussen hinnehmen. Oder aber sie beziehen ihren Jahresurlaub und riskieren damit die eigene Gesundheit, da der Urlaub grundsätzlich dafür gedacht ist, sich zu erholen und die eigene Arbeitskraft aufrecht zu erhalten.

Der Anteil älterer Menschen nimmt auch im Kanton Freiburg stetig zu, und die Pflege und Betreuung kranker Familienmitglieder durch Angehörige wird immer wichtiger. Dies ist auch im Sinne der Altersplanung des Kantons Freiburg. Im Massnahmenplan zum Konzept *Senior+* steht: «Die hauptsächlich Begünstigten der öffentlichen Interventionen werden ältere Menschen mit nachlassenden Kräften sein. Die Angehörigen ihrerseits werden in der Betreuung geschwächter Personen zu Hause in den Genuss einer Unterstützung durch die öffentliche Hand kommen.»

Eine vorübergehende zeitliche Entlastung für die Pflege von Angehörigen würde folglich den Bestrebungen des Kantons entsprechen und zudem den Arbeitnehmenden die Möglichkeit bieten, Verantwortung zu übernehmen und für die Familie da zu sein.

Die Motionärinnen bitten den Staatsrat das Gesetz über das Staatspersonal zu ändern und mit einem Artikel *für bezahlten Betreuungsurlaub* zu ergänzen.

- > Der Staatsrat wird diesen Vorstoss binnen der gesetzlichen Frist beantworten.

### **Motion 2018-GC-41 Laurent Dietrich/ Hubert Dafflon – Modification de la loi sur les impôts cantonaux directs LICD (art. 36 al. 1 let. d – déduction pour le contribuable aux études ou en apprentissage)**

#### **Dépôt et développement**

Le début d'année a été marqué par l'annonce de l'augmentation des taxes universitaires et par le débat qui s'en est suivi. Dès le semestre d'automne 2018, la taxe semestrielle d'inscription sera de 720 francs, soit 180 francs (+ 33%) de hausse. Il n'est désormais plus l'heure de revenir sur cette augmentation. Il s'agit aujourd'hui de s'interroger sur les effets de cette augmentation.

Si elle peut être supportable pour une partie des étudiant-e-s, celles et ceux qui doivent travailler pour financer leurs études

devront le faire davantage, au risque de péjorer leur cursus universitaire. Les étudiant-e-s vont percevoir un salaire supplémentaire, qui sera injecté dans le budget de l'Université de Fribourg via la taxe, mais également ponctionné par l'impôt cantonal direct. De même, les apprenti-e-s et les étudiant-e-s des hautes écoles peuvent aussi se trouver dans une situation précaire. L'objet de cette motion sera aussi en leur faveur.

Le but de la présente motion est de fixer la déduction fiscale dont bénéficient les contribuables aux études ou en apprentissage à 2700 francs (actuellement 2000 francs). L'augmentation de la déduction est dans le même rapport que celle de la taxe universitaire (env. + 33%).

A l'heure où la formation est un enjeu majeur de notre société en termes de connaissances générales et professionnelles, cette modification ciblée de la LICD n'aura que de faibles impacts sur les finances cantonales et permettra de diminuer le risque de surendettement des jeunes, actuellement en progression (cf. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2083.10 Eric Collomb/Eric Menoud concernant la prévention de l'endettement chez les jeunes).

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

### **Motion 2018-GC-42 Christa Mutter/Julia Senti – Cantonale gesetzliche Regelung zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege**

#### **Begehren**

Die Motion fordert ein Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege. Dies kann im Rahmen eines künftigen Mobilitätsgesetzes geschehen.

La motion demande une loi sur l'application cantonale de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre. Les dispositions pourraient figurer dans une loi cantonale sur la mobilité.

#### **Begründung**

Der Kanton Freiburg verfügt noch immer über kein Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Fuss- und Wanderwege. Die Förderung des Fussverkehrs stützt sich einzig auf Artikel 42 des Bau- und Raumplanungsgesetzes. Dies erweist sich für die konkrete Planung, Anlage und Erhaltung von Fusswegnetzen und deren Förderung, namentlich auch mit Bundesgeldern aus den Agglomerationsprojekten, als ungenügend.

Jeder Weg – selbst der zur Garage und zum Parkplatz – beginnt mit einer Fusswegstrecke. Für Kinder und für SeniorInnen sind Fusswege die entscheidenden und teils einzigen Wege, die sie im Alltag zurücklegen. Für Menschen mit Behinderungen oder auch nur Personen mit Gepäck oder Kinderwagen erweisen sich Wegstrecken zu oft als Hindernisparcours. Die Qualität der Fusswege geht in der öffentlichen Planung oft vergessen, sie sind als Trottoirs bestenfalls mitgemeint. Der Kanton Freiburg hat bisher vor allem den motorisierten Individualverkehr bevorzugt gefördert und weist statistisch bei allen anderen Verkehrsarten eine grosse Verspätung auf.

Wir alle brauchen aber als Grundlage unserer Mobilität zuerst sichere, attraktive und dichte Fusswegnetze, die uns unterbrechungsfrei für Alltag und Freizeit zur Verfügung stehen.

Die Pflege der Anliegen des Fussverkehrs sowie der Wanderwege wird von den Gemeinden sehr unterschiedlich wahrgenommen, die verfügbaren Mittel und die Qualität entsprechen oft nicht dem Willen des Bundesgesetzes. Einige Beispiele:

- > Statt Fussgängerstreifen zu sichern oder eine Verkehrsberuhigung zu planen, werden sogenannte «unsichere» Fussgängerstreifen einfach gestrichen. In vielen Gemeinden werden die expliziten Schulwege gesichert – teils aber einfach ein «Pédibus» eingerichtet, anstatt dass Kinder unbegleitet sicher zur Schule gehen können –, aber was ist mit allen anderen Wegen, welche Kinder im Alltag zurücklegen?
- > Der beim Fussverkehr entscheidende Gedanke der Vernetzung stösst oft an Gemeindegrenzen. Auch die Vernetzung zwischen dem Fusswegnetz im Ortskern und dem Wanderwegnetz, das aus dem Siedlungsraum herausführt, lässt vielerorts zu wünschen übrig.
- > Während im Strassengesetz für den Veloverkehr wenigstens eine «Lückenfüller»-Bestimmung existiert, gehen bei Strassenplanungen die Anliegen des Fussverkehrs gerne unter. Auch in der Koordination mit dem öffentlichen Verkehr sind Fussgängeranliegen oft ungenügend berücksichtigt. Dies gilt besonders auf der Ebene der verfügbaren Mittel. So wurde z. B. im Freiburger Aggloprojekt 3 in der ersten Fassung schlicht vergessen, explizit Massnahmen für den Fussverkehr vorzusehen.
- > Das kantonale Konzept Valtraloc für Ortsdurchfahrten hatte seinerzeit Pioniercharakter, beruht aber inzwischen auf veralteten konzeptuellen Grundlagen im Bereich der Verkehrsberuhigung. Um den Gemeinden in Zusammenarbeit mit dem Kanton eine kohärente und zweckmässige Verkehrsplanung und die Umgestaltung von Ortskernen und Ortsdurchfahrten zu erlauben, ist eine Modernisierung notwendig.

- > Auch bei den Wanderwegen wird das gesetzliche Minimalziel nicht erfüllt, da in Freiburg ein besonders grosser Teil mit Hartbelag versehen ist.
- > Spezielle Anliegen wie die besondere Pflege historischer Wanderwege, die verständliche Signalisierung von Fusswegnetzen, die Vernetzung von Wegen mit Plätzen und Aufenthaltsräumen oder die geeignete und gepflegte Ausstattung des öffentlichen Raumes sind weitere anstehende Aufgaben.

Für diese Elemente ist eine explizite gesetzliche Regelung der Förderung der Fuss- und Wanderwegnetze, der fachlichen und finanziellen Mittel sowie der Massnahmen zu ihrer Umsetzung auf kantonaler Ebene nötig. Dies kann auch als gesonderter Abschnitt im Rahmen eines koordinierten kantonalen Mobilitätsgesetzes geschehen. Als Beispiel könnten Gesetz und Massnahmenplanung des Kantons Genf dienen.

Auf Bundesebene ist soeben der Gegenentwurf zur Pro-Velo-Initiative in Beratung. Dieser Gegenentwurf wird zweifelsohne die verfassungsmässige Grundlage für eine Förderung des Veloverkehrs schaffen, die analog zum Fussverkehr ausgestaltet sein wird.

Der Kanton wäre deshalb gut beraten, im Sinne einer koordinierten Förderung des Langsamverkehrs und aller anderen Verkehrsarten parallel auch die gesetzliche Basis für das Velo zu verbessern.

- > Der Staatsrat wird diesen Vorstoss binnen der gesetzlichen Frist beantworten.

—

## **Motion 2018-GC-43 Nadia Savary-Moser/ Pierre-André Grandgirard – STEP – L'eau est un enjeu majeur**

### **Dépôt et développement**

En mars 2014, le Parlement fédéral a approuvé une modification de la loi sur la protection des eaux instaurant un financement national pour l'équipement d'une centaine de STEP avec une étape supplémentaire indispensable de traitement pour éliminer les micropolluants.

Nos infrastructures doivent s'adapter à ce nouveau défi environnemental occasionnant des coûts certains impliquant de fait une régionalisation des STEP, voire une «intercantonalisation», sachant que les bassins versants n'ont pas de frontières.

Tant du côté vaudois que du côté bernois, un financement cantonal est prévu pour soulager les communes de ces énormes coûts.

Du côté fribourgeois, le Conseil d'Etat a établi un plan cantonal en citant des projets ambitieux répondant aux exigences fédérales mais un financement cantonal n'est actuellement pas en vigueur.

Les conclusions de la réponse du Conseil d'Etat à notre question 2017-CE-112 ne nous satisfaisant pas et vu l'ampleur de ces coûts à hauteur de 79 millions pour les communes fribourgeoises, nous demandons, par voie de motion, d'ajouter une lettre f) à l'article 38 de la loi sur les eaux LCEaux:

### Art. 38 Tâches cantonales

L'Etat finance les tâches de gestion des eaux au niveau cantonal, notamment:

- a) les études scientifiques, financières et techniques nécessaires à la gestion des eaux;
  - b) les études nécessaires à la délimitation des périmètres de protection des eaux souterraines et les mesures qui en découlent;
  - c) les études nécessaires à la délimitation des secteurs Ao et Au et des aires d'alimentation Zo et Zu de la protection des eaux et la part cantonale des mesures qui en découlent;
  - d) la surveillance de l'état des eaux superficielles et souterraines;
  - e) les tâches d'information, de formation et de conseil;
  - f) les infrastructures découlant de l'obligation de la régionalisation.
- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

### Postulat 2018-GC-44 Nadia Savary-Moser/ Bruno Boschung – Analyse des incidences des mesures structurelles d'économies de l'Etat

#### Dépôt et développement

Compte tenu du renversement de tendances observé et de la détérioration des perspectives financières de l'Etat, le Grand Conseil a accepté en 2013 un programme de mesures structurelles et d'économies 2013–2016. Ce programme portait sur un paquet global, avec des mesures limitées dans le temps et des mesures pérennes. Le message transmis au Grand Conseil faisait état d'objectifs financiers à atteindre répartis sous 4 axes de travail (les revenus, les subventions, les effectifs et la masse salariale, les projets et les réformes) et en respectant 4 principes (l'équilibre budgétaire, la préservation des capacités d'investissement pour l'avenir, la diminution des charges, la symétrie des efforts demandés).

Partant du principe que ce programme est, à ce jour achevé, nous vous posons les questions suivantes:

- > Est-ce que les mesures prises ont permis d'atteindre les objectifs d'économies fixés par l'Etat qui se fondait sur le plan financier?
- > Si oui, vont-elles au-delà des espérances souhaitées?
- > Les comptes de l'Etat sont excellents. Dès lors, les perspectives financières ne nous permettent-elles pas certaines adaptations sur les mesures pérennes?
- > Quelles mesures envisagées (notamment en terme de projets et de réformes) n'ont-elles pas été mises en œuvre? Pourquoi et, le cas échéant, est-il prévu de les mettre en œuvre et selon quel échéancier?

En conclusion, nous demandons l'élaboration d'un rapport comportant une analyse globale de la situation actuelle avec une vue d'ensemble sur les conséquences des mesures prises et selon le bilan final, une vision du Conseil d'Etat sur les mesures pérennes.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

### Motion 2018-GC-45 Kirthana Wickramasingam/ Solange Berset – Création d'une base légale pour la pratique de l'égalité salariale dans l'attribution des marchés publics et institutions bénéficiant d'argent public

#### Dépôt et développement

Depuis plus de 36 ans, l'égalité salariale entre femmes et hommes est inscrite dans la Constitution fédérale et figure également dans la Constitution du canton de Fribourg dans son article 9 al. 2: *la femme et l'homme sont égaux en droit. Ils ont droit en particulier au même salaire pour un travail de valeur égale. L'Etat et les communes veillent à l'égalité de droit et de fait, (...)*. Cette disposition, malgré les années écoulées, n'est toujours pas appliquée et les femmes sont toujours discriminées en matière salariale sur le marché du travail. En effet, l'écart inexplicable entre les salaires des hommes et des femmes était encore de 7.4% en 2017 en Suisse. Cette situation est inacceptable. En signant la charte pour l'égalité de la Confédération en septembre 2016, le Canton s'est engagé non seulement à œuvrer pour la pratique de l'égalité salariale au sein de son administration mais également à la faire respecter dans le cadre des marchés publics et/ou des subventions.

C'est pourquoi nous demandons que l'Etat de Fribourg contrôle la pratique de l'égalité salariale dans les entreprises et institutions bénéficiant d'argent public ainsi que dans les entreprises entrant dans les procédures de marchés publics

et ce, dès 2019. Il est essentiel que l'Etat privilégie les entreprises respectant la loi lorsqu'il distribue de l'argent public. L'égalité salariale et l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes doivent être une condition à l'octroi de marché public, de subventions ou d'autres aides financières. Nous demandons que les entreprises et institutions soient systématiquement évaluées avec le logiciel *Logib*. Les motionnaires sont conscientes des limites de cet outil (entreprises et institutions de plus de 50 employés et où le sexe le moins représenté occupe au moins 20% des postes ne permettant pas le contrôle de petites PME ou des entreprises de construction) néanmoins, nous estimons que cela ne doit pas constituer un argument pour ne pas agir concrètement. Nous demandons que dès 2020, des contrôles soient effectués lors des procédures d'attribution mais également a posteriori au sein des entreprises ayant remporté des appels d'offres et des entités ayant obtenu des subventions. Le dispositif devra prévoir des sanctions dissuasives à l'égard des contrevenants (amendes ou exclusion de nouveau marché public, ou pour les bénéficiaires de subvention, réduction, suppression ou exigence de restitution). Il s'agira également d'allouer les moyens nécessaires aux contrôles de ces données.

Aujourd'hui, il n'existe aucun outil véritablement contraignant qui puisse vérifier le respect du principe de l'égalité salariale. Les possibilités d'introduire des contrôles sont diverses et nous demandons donc à l'Etat d'élaborer un outil législatif efficace qui permette de contribuer au respect de la loi et donc de l'égalité salariale dans le canton.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

**Motion 2018-GC-46 Bernadette Mäder-Brühlhart/André Schneuwly – Änderung des Gesetzes über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) (Art. 9, Abs. 1): Rechtmässig anerkannte vorschulische Einrichtungen und ausserschulische Betreuungseinrichtungen (3H–8H) sollen vom Staat finanziell unterstützt werden**

**Begehren**

Gemäss geltendem Gesetz werden im Kanton Freiburg nur Betreuungsplätze im Vorschulalter (vorschulische Einrichtungen) und bis und mit Kindergarten (1H, 2H) vom Staat finanziell unterstützt. Ausserschulische Betreuungsplätze für Schulkinder während der obligatorischen Schulzeit (ab 3H–8H) inklusive der Schulferien sollen mit der Anpassung des Artikels ebenfalls eine finanzielle Unterstützung erhalten.

**Begründung**

Um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie weiter zu verbessern und Angebote vermehrt auf die Bedürfnisse von Eltern abzustimmen, hat der Bund am 16. Juni 2017 einen Verpflichtungskredit von rund 100 Millionen Franken, die über fünf Jahre verteilt sind, gesprochen. Die Gelder sind unter anderem vorgesehen, um kantonale Erhöhungen von Subventionen für ausserfamiliäre Betreuungskosten abzufedern. Entschliesst sich unser Kanton, auch ausserschulische Betreuungseinrichtungen für Schulkinder finanziell zu unterstützen, sollte er – nach Erstellung einer Umfeldanalyse und eines Konzepts – spätestens im Verlauf des Jahres 2019 ein entsprechendes Gesuch an das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) stellen und so von den Bundesgeldern profitieren.

Ausserschulische Betreuungsplätze für Schulkinder (3H–8H) werden heute über Eltern- und Gemeindebeiträge finanziert (wenn überhaupt). Solche Plätze – falls vorhanden – sind längst nicht für alle Eltern erschwinglich, obwohl der Staat den Gemeinden eine degressive Beitragsskala vorschreibt.

Mit einer Ausdehnung der Subventionierung auf die ausserschulischen Betreuungsplätze für Schulkinder (H3–H8) könnte die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in unserem Kanton erheblich verbessert werden und die Kosten der Eltern und Gemeinden gesenkt werden. Diese Chance bietet sich aktuell durch die neu gesprochenen Finanzhilfen des Bundes und sollte unbedingt genutzt werden.

- > Der Staatsrat wird diesen Vorstoss binnen der gesetzlichen Frist beantworten.

—

**Motion 2018-GC-47 Anne Meyer Loetscher/Susanne Aebischer – Un-e unique délégué-e à l'enfance et à la jeunesse**

**Dépôt et développement**

La loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ) a été adoptée en 2006, avec la préoccupation que les deux cultures linguistiques soient bien intégrées.

Douze ans plus tard, la Commission de l'enfance et de la jeunesse et la Direction de la santé et des affaires sociales ont mis en place une unique stratégie cantonale «Je participe!» et un unique plan d'action avec des recommandations aux communes.

Nous pouvons nous réjouir que la stratégie de la promotion de l'enfance et de la jeunesse laisse la responsabilité aux communes de réaliser leurs concepts, avec leur culture et leurs particularités.

Actuellement, la loi dispose à l'article 18 al. 2 que «le poste est occupé par deux personnes représentant les deux communautés linguistiques». Cette disposition est unique dans notre législation et il est temps de l'assouplir afin de gagner en efficience.

Il ne s'agit en rien de supprimer un poste de délégué-e, mais bien de le renforcer. Actuellement, les deux délégué-e-s (60% et 40%) ont un même cahier des charges et les mêmes responsabilités, ce qui ralentit le travail au sein du Bureau de promotion des enfants et des jeunes.

Nous souhaitons dès lors que l'article en question soit supprimé ou modifié, tout en préservant la notion de la maîtrise de la langue partenaire par le/la délégué-e à l'enfance et à la jeunesse. Il faut en outre aussi assurer au sein du Bureau de promotion des enfants et des jeunes les deux sensibilités culturelles, en plus des compétences professionnelles.

> Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

**Mandat 2018-GC-48 Benoît Piller/  
Raoul Girard/David Bonny/Rose-Marie  
Rodriguez/Violaine Cotting-Chardonnes/  
Simon Bischof/Solange Berset/Philippe  
Savoy/Kirthana Wickramasingam/Chantal  
Pythoud-Gaillard – Fonds cantonal en  
faveur des activités culturelles et sportives  
à l'école obligatoire**

**Dépôt et développement**

Grâce au bénéfice important de la BNS, le canton de Fribourg va toucher en 2018 un montant avoisinant les 50 millions de francs. Ce montant, que l'on peut considérer comme extraordinaire, doit pouvoir servir à trouver des solutions pour régler un problème tout aussi inattendu.

L'arrêt du Tribunal fédéral imposant aux collectivités de ne pas solliciter financièrement les parents d'enfants en scolarité obligatoire pour des activités scolaires est une très mauvaise nouvelle pour nos établissements primaires et du secondaire I.

Nous demandons qu'un montant de 25 millions serve à constituer un fonds pour soutenir les activités scolaires. Si l'on considère qu'il y a environ 35 000 enfants et adolescents en âge de scolarité obligatoire, ce fonds permettrait de soutenir durant plusieurs années les activités scolaires, qu'elles soient culturelles ou sportives. On pourrait dès lors, avec un tel fonds et selon des critères précis élaborés par le Conseil d'Etat, financer durant plusieurs années les différentes activités menacées par cet arrêt.

> Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

**Mandat 2018-GC-49 Pierre-André  
Grandgirard/Daniel Bürdel/Sylvie Bonvin-  
Sansonnens/Bruno Marmier/Cédric  
Péclard/Jean-Daniel Wicht/Nicolas Kolly/  
Gabriel Kolly/Romain Collaud/Elias  
Moussa – Implantation de la fibre optique  
dans le canton de Fribourg (projet ftth fr):  
vision et rôle de l'Etat**

**Dépôt**

Par ce mandat, nous demandons au Conseil d'Etat de concrétiser la vision «Fribourg 4.0» en s'engageant plus intensément dans le développement du réseau cantonal de fibre optique. Cet engagement doit se traduire par un soutien renforcé à la société ftth fr SA et par une utilisation exemplaire, par les services de l'Etat, des prestations offertes par les sociétés fribourgeoises partenaires de ftth fr SA, notamment net+FR, senseLAN, etc.

**Développement**

Nous saluons l'ambition du Conseil d'Etat qui, par sa stratégie «Fribourg 4.0», souhaite positionner l'Etat de Fribourg comme un canton d'avenir misant sur le dynamisme et l'innovation. Cette stratégie, dixit Monsieur le Président du Conseil d'Etat 2018 Georges Godel, englobera ainsi à terme l'ensemble des prestations de l'administration afin de répondre de manière encore plus efficiente aux besoins de la population et des entreprises fribourgeoises. Le réseau cantonal de fibre optique sera dès lors la colonne vertébrale de cette stratégie et devra être prioritairement et expressément développé.

Le retrait de la coopération de Swisscom au 31 décembre 2016 fragilise le déploiement futur du réseau ftth et surtout va sensiblement rallonger la durée initialement prévue pour offrir un accès aux transmissions à très haut débit à chaque entreprise, chaque ménage, chaque école et chaque administration communale de notre canton. Il est utile de rappeler que les distributeurs d'électricité (Groupe E, Gruyère Energie SA, IB Murten) ont un intérêt privilégié à la pose de la fibre optique jusqu'à chaque immeuble pour établir une liaison numérique bidirectionnelle avec chaque client et à offrir de nouveaux services comme le télé-relevé des consommations, la tarification dynamique et le conseil en énergie. D'ailleurs, l'engagement financier de ces distributeurs d'électricité, mentionné dans le message N°23 du 26 juin 2012, est très explicite. Cette importante contribution de l'ordre de 120 millions de francs sera investie pour le financement du réseau.

Il est primordial de soutenir le développement du réseau de la fibre optique jusque vers l'ensemble des utilisateurs du canton afin d'éviter la fracture numérique, de dynamiser les régions périphériques en favorisant la création de places de travail évitant ainsi l'exode des jeunes vers les centres, de réduire le déplacement des travailleurs en dynamisant le télétravail. La fibre optique sera un argument fort pour la promotion économique dans le but de valoriser au mieux les zones constructibles. La digitalisation souhaitée de notre société est un processus visionnaire qui n'est crédible sans un réseau de communications adapté et performant. Les avantages non chiffrables pour l'économie, la sécurité, le climat, la santé (diminution du rayonnement électromagnétique) et surtout pour l'image du canton sont énormes et méritent un engagement accru.

Hormis les fonds privés et publics, le développement du réseau ftth sera financé par les abonnements des utilisateurs ainsi que par d'autres fournisseurs louant le réseau. Il est dès lors indispensable, pour garantir l'économicité du système, de fidéliser de nouveaux clients. Pour cela, l'Etat de Fribourg et les entreprises semi-étatiques doivent faire preuve d'exemplarité envers les citoyens en utilisant prioritairement les services des entreprises fribourgeoises partenaires de ftth fr SA.

En conséquence des arguments développés, nous demandons au Conseil d'Etat:

- > de définir les besoins financiers nécessaires pour permettre la réalisation complète du déploiement de la fibre optique sur tout le territoire, en tenant compte des engagements déjà consentis aujourd'hui de la part de tous les partenaires;
- > d'adapter les modalités de financement décidées par l'Etat en faveur de ftth fr SA (décret du 13 septembre 2012) sur la base du nouveau plan stratégique, dans le but d'éviter une dilution de la part de l'Etat (capital-actions) et en ajustant à la hausse le montant du prêt sans intérêt;
- > d'analyser l'ensemble des abonnements des services de l'Etat et des entreprises semi-étatiques;
- > à titre d'exemplarité, à prestations égales ou plus favorables, de témoigner un soutien fort à ftth fr SA et ses partenaires fribourgeois en transférant progressivement l'ensemble des abonnements des services de l'Etat et des entreprises semi-étatiques.

Sur ces considérations, nous remercions le Conseil d'Etat du bon accueil qu'il réservera à ce mandat.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

—

## **Mandat 2018-GC-50 Michel Chevalley/ François Genoud (Brillard)/Gaéтан Emonet/Nadia Savary-Moser/Sylvie Bonvin-Sansonnens/Jean-Daniel Chardonnens/Patrice Longchamp/ Eliane Aebischer/Susanne Schwander/ André Schneuwly – Problématique du remplacement des enseignants dans les classes primaires**

### **Dépôt et développement**

La problématique du remplacement des enseignants dans les classes primaires n'est pas nouvelle. Depuis quelques années, elle connaît toutefois une croissance exponentielle.

C'est en effet la croix et la bannière lorsque, en raison d'un congé maladie ou accident, ou encore en raison d'une période de service militaire, il faut trouver un remplaçant pour pallier l'absence, à l'école primaire, d'un ou d'une titulaire de classe.

Toute proportion gardée, la problématique est la même lorsqu'elle concerne le remplacement de personnes travaillant à temps partiel.

La responsabilité de se faire remplacer incombait autrefois à l'enseignant, avec l'aide, parfois, de l'inspecteur scolaire et de son secrétariat.

La nouvelle loi scolaire confie désormais cette responsabilité au Responsable d'établissement (RE).

Ce dernier possède une liste de remplaçants, à activer en cas d'urgence. Ladite liste comporte les noms de personnes qui ne travaillent pas à plein temps ou de connaissances – retraitées souvent – qui ne veulent pas être répertoriées sur la liste officielle.

Ce dernier point est éloquent: les retraités se protègent, sachant qu'ils peuvent être l'objet de moult sollicitations.

Lorsqu'il s'agit d'un remplacement d'un demi-jour, voire d'un jour, le système fonctionne. Sans plus! En revanche, lorsqu'il s'agit d'un remplacement plus long, c'est galère.

Les RE que nous avons interrogés sont unanimes. Il y a là un vrai problème. Un problème, qui plus est, qui en ajoute à la lassitude ambiante.

Les exemples sont légion. Ainsi, ce responsable d'établissement expérimenté qui doit, peu après le début de l'année scolaire, trouver à remplacer l'une des deux enseignantes, engagée à 70%, dans sa classe.

Sur la cinquantaine de personnes contactées par le RE et inscrites sur la liste officielle des remplaçants, aucune n'est à même de répondre favorablement.

Face à cette situation, le RE met en postulation, à deux reprises, un contrat de durée déterminée (CDD) de 3 mois. Il ne reçoit aucune offre.

En désespoir de cause, le RE lance un nouvel appel, qu'il adresse aussi bien aux enseignants à temps partiel de l'établissement qu'aux enseignants retraités, ne figurant sur aucune liste, mais d'accord, parfois, de donner un coup de main.

Les recherches restent vaines et la coenseignante est de plus en plus inquiète quant au suivi des élèves.

Le RE lui propose d'augmenter son taux de travail. Ce qu'elle accepte, malgré un emploi du temps déjà surchargé. De son côté, le RE assure les périodes d'enseignement, pour lesquelles il n'a personne trouvé.

Cette situation, initialement prévue jusqu'à la fin mars, va par ailleurs probablement se poursuivre jusqu'à la fin de l'année scolaire.

Loin de nous l'idée de peindre le diable sur la muraille, mais force est de reconnaître que la situation est pour le moins préoccupante, d'autant qu'une partie au moins des enseignants des écoles infantine et primaire ont une santé toute relative, voire précaire.

Et ce ne sont pas les récentes révélations dont les médias se sont fait l'écho qui nous contrediront.

Même atteinte dans sa santé, une enseignante hésite à se porter malade, car elle sait qu'elle ne pourra pas être remplacée ou qu'elle le sera, mais de façon inadéquate, par exemple via le regroupement provisoire de ses élèves avec ceux d'une ou de plusieurs autres classes de l'établissement.

Ainsi, la défaillance de l'enseignante pénalise non seulement l'une ou l'autre de ses collègues, mais péjore, potentiellement, la qualité de l'enseignement à laquelle les élèves ont droit, ne serait-ce qu'au regard des articles 2 et 3 de la loi sur la scolarité obligatoire.

La situation actuelle est tout simplement inacceptable. Il n'y a pas une minute à perdre avant de proposer une ou plusieurs solutions.

Il en va de la qualité, reconnue, de l'école fribourgeoise. Il en va, surtout, de la santé de celles et de ceux qui, au quotidien, la portent à bout de bras.

Nous demandons au Conseil d'Etat de faire un bref état des lieux.

Nous lui demandons surtout de prendre des mesures énergiques pour pallier les difficultés insurmontables qui sont le lot quasi-quotidien des Responsables d'établissement et, par voie de conséquence, des enseignantes et des enseignants des classes enfantines et primaires.

En d'autres termes, nous demandons au Conseil d'Etat de proposer au moins une solution, fût-elle provisoire dans un premier temps, au problème.

Nous ne saurions trop insister sur le fait qu'il faille agir avec célérité, la situation générale étant plus que préoccupante.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

---

## Questions

—

### **Question 2015-CE-328 Nicole Lehner-Gigon/François Roubaty – Mandat de surveillance des milieux d'accueil**

#### **Question**

A l'occasion de la Journée internationale des droits de l'enfant, la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et son Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) ont souhaité mettre l'accent sur la maltraitance envers les enfants. Cette problématique n'est pas nouvelle, elle préoccupe depuis toujours les professionnels et les bénévoles qui travaillent avec des enfants. En publiant, à la disposition de tous ces intervenants, un «Protocole de dépistage et d'orientation de la maltraitance envers les mineurs (0–18 ans)», la DSAS propose sur le site du SEJ, un outil qui permet à toute personne en contact avec des mineurs-e-s d'adopter un comportement adéquat lors d'une suspicion de maltraitance envers un enfant.

En procurant un tel outil, le SEJ remplit pleinement son rôle de protecteur de l'enfance et de la jeunesse, mais on peut s'interroger sur les efforts que fait ce service en amont, pour prévenir toute atteinte à l'intégrité physique, psychique et morale des mineur-e-s.

Le récent renouvellement du mandat de surveillance que la DSAS, par l'intermédiaire du SEJ, propose aux associations d'accueil familial de jour supprime une visite de surveillance qui était effectuée chez les nouveaux milieux d'accueil. Il précise, dans son art. 1 qui sert de principe, que le mandat de surveillance se fera contre rémunération. Une rémunération qui ressemble à un défraiement, tel qu'il est proposé à l'art. 5, à 105 francs pour une moyenne de 2 heures par mandat de surveillance qui implique un investissement en temps, des compétences et une grande responsabilité d'évaluation du milieu qui accueille un ou plusieurs enfants.

Pour que les mesures de surveillance et de prévention proposées par la DSAS et son Service de l'enfance et de la jeunesse soient aussi efficaces que celles prévues en cas de maltraitance, nous posons les questions suivantes:

1. *Le mandat de surveillance des milieux d'accueil peut-il être revu dans le sens de la réintroduction d'une première visite rémunérée de contrôle des nouveaux accueils après leur ouverture afin d'en vérifier pratiquement l'adéquation des conditions d'accueil?*

2. *La rémunération des heures de travail nécessaires à la constitution, à la gestion et au suivi de dossiers conformes aux bases légales peut-elle échapper aux mesures d'économies et être adaptée correctement?*

Le 26 novembre 2015

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

La subvention de la surveillance des milieux d'accueil déléguée aux associations d'accueil familial de jour a fait l'objet d'un examen en août 2015 dans le cadre de l'examen périodique des subventions cantonales. Il en ressort que la mise en œuvre est adéquate et que les tâches subventionnées correspondent aux objectifs fixés.

Avec ces considérations liminaires, le Conseil d'Etat répond aux questions posées de la manière suivante:

1. *Le mandat de surveillance des milieux d'accueil peut-il être revu dans le sens de la réintroduction d'une première visite rémunérée de contrôle des nouveaux accueils après leur ouverture afin d'en vérifier pratiquement l'adéquation des conditions d'accueil?*

La délégation de la surveillance des milieux d'accueil aux associations d'accueil familial de jour répond aux exigences fixées dans les législations fédérale et cantonale réglant le placement d'enfants ainsi qu'en matière de protection de l'enfant. Il est exigé, entre autres prestations, une visite annuelle de chaque milieu en activité. Les besoins en matière de prévention et de surveillance sont ainsi respectés.

La visite annuelle de surveillance n'est pas supprimée par le mandat actuellement en vigueur et doit toujours avoir lieu. La deuxième visite de contrôle, qui ne devait être effectuée que dans les nouveaux milieux d'accueil et uniquement s'ils étaient en activité depuis plus de 6 mois, n'est plus obligatoire, ni indemnisée. L'obligation d'effectuer cette seconde visite a été supprimée dans le respect des exigences légales en tenant compte du faible nombre de milieux concernés (moins de 5% en 2016, date d'entrée en vigueur du nouveau mandat) et de la charge de travail des coordinatrices.

Dans le cadre de son activité de surveillance, l'association d'accueil familial de jour qui a connaissance de situations dans lesquelles l'enfant semble avoir besoin d'aide ou lorsqu'elle soupçonne une infraction au Code pénal commise à l'encontre d'un enfant a l'obligation d'en informer par écrit le Service de l'enfance et de la jeunesse.

2. *La rémunération des heures de travail nécessaires à la constitution, à la gestion et au suivi de dossiers conformes aux bases légales peut-elle échapper aux mesures d'économies et être adaptée correctement?*

Tenant compte des coûts globaux dont fait partie la visite de surveillance, la rémunération versée pour la visite annuelle de surveillance a été augmentée une première fois en 2016 puis une deuxième fois en 2017 pour une revalorisation totale de 10% sur le montant initial. Cela s'est fait dans le cadre du budget ordinaire de l'Etat et dans le respect des mesures d'économie décidées par le Conseil d'Etat. Cette rémunération vient s'ajouter au montant forfaitaire qui est versé annuellement pour la constitution, respectivement la gestion d'un dossier de milieu d'accueil.

De plus, afin d'accroître le niveau de qualité de la coordination des accueils familiaux de jour, le Service de l'enfance et de la jeunesse encourage la formation des coordinatrices par une prise en charge des coûts à hauteur de 25%.

Le 20 février 2018

**Anfrage 2015-CE-328 Nicole Lehner-Gigon/François Roubaty – Mandat für die Aufsicht über die Betreuungseinrichtungen**

**Anfrage**

Anlässlich des Internationalen Tags der Kinderrechte wollten die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) und das Jugendamt (JA) die Kindesmisshandlung in den Vordergrund rücken. Diese Problematik ist nicht neu; sie hat die Fachpersonen und Freiwilligen, die mit Kindern arbeiten, schon immer beschäftigt. Mit der Veröffentlichung eines «Protokolls zur Früherkennung und Weiterleitung von Fällen der Kindesmisshandlung (0 bis 18 Jahre)» zuhanden dieser Personen bietet die GSD auf der JA-Website ein Instrument an, das allen Personen, die mit Minderjährigen zu tun haben, die Möglichkeit gibt, sich bei Verdacht auf Kindesmisshandlung angemessen zu verhalten.

Mit der Bereitstellung eines solchen Instruments erfüllt das JA sehr wohl seine Rolle im Rahmen des Kinder- und Jugendschutzes; es stellt sich jedoch die Frage, was es vorgängig zur Vorbeugung von Verletzungen der körperlichen, psychischen und moralischen Integrität der Minderjährigen unternimmt.

Mit der kürzlichen Erneuerung des Aufsichtsmandats, welches die GSD via JA den Tageselternvereinen vorschlägt, wurde ein Aufsichtsbesuch abgeschafft, der bei den neuen Betreuungseinrichtungen durchgeführt wurde. In Artikel 1 – dieser dient als Grundsatz – steht, dass das Aufsichtsmandat gegen Bezahlung erfolgt. Diese Bezahlung ähnelt einer

Entschädigung (vorgeschlagen in Artikel 5) in Höhe von 105 Franken für eine durchschnittliche Dauer von zwei Stunden je Aufsichtsmandat, das Zeit, Kompetenzen und eine grosse Verantwortung für die Beurteilung der Betreuungsstätte, die eines oder mehrere Kinder aufnimmt, voraussetzt.

Damit die von der GSD und dem JA vorgeschlagenen Aufsichts- und Präventionsmassnahmen genauso effizient sind, wie diejenigen, die im Falle von Misshandlung vorgesehen sind, stellen wir die folgenden Fragen:

1. *Kann das Aufsichtsmandat dahingehend überarbeitet werden, dass wieder ein erster bezahlter Besuch zur Kontrolle der neu eröffneten Betreuungseinrichtungen eingeführt wird, sodass die Angemessenheit der Aufnahmebedingungen vor Ort überprüft werden kann?*
2. *Kann die Entschädigung für die Arbeitsstunden, die für die Zusammenstellung, die Bearbeitung und die Führung von gesetzeskonformen Dossiers erforderlich ist, den Sparmassnahmen entgegen und korrekt angepasst werden?*

Den 26. November 2015

**Antwort des Staatsrats**

Die Subventionierung der Aufsicht über die Betreuungseinrichtungen, die an die Tageselternvereine delegiert wird, wurde im August 2015 im Rahmen der periodischen Überprüfung der kantonalen Subventionen geprüft. Daraus ging hervor, dass die Umsetzung angemessen ist und die subventionierten Aufgaben den vereinbarten Zielen entsprechen.

Nach diesen einleitenden Erwägungen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. *Kann das Aufsichtsmandat dahingehend überarbeitet werden, dass wieder ein erster bezahlter Besuch zur Kontrolle der neuen Betreuungseinrichtungen eingeführt wird, sodass die Angemessenheit der Aufnahmebedingungen vor Ort überprüft werden kann?*

Die Delegation der Aufsicht der Betreuungseinrichtungen an die Tageselternvereine erfüllt die Anforderungen der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung über die Aufnahme von Pflegekindern sowie in Sachen Kinderschutz. Nebst anderen Leistungen wird ein jährlicher Besuch aller aktiven Betreuungseinrichtungen verlangt. Die Bedürfnisse in Bezug auf Prävention und Aufsicht werden somit respektiert.

Der jährliche Aufsichtsbesuch wird vom aktuellen Mandat nicht abgeschafft und muss somit immer noch stattfinden. Der zweite Aufsichtsbesuch, der nur in den neuen Betreuungseinrichtungen stattfinden musste und nur dann, wenn diese seit mehr als sechs Monaten in Betrieb waren, ist nicht mehr obligatorisch und wird auch nicht mehr entlohnt. Die

Pflicht, diesen zweiten Besuch durchzuführen, wurde unter Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen abgeschafft, unter Berücksichtigung der geringen Anzahl betroffener Betreuungseinrichtungen (weniger als 5% im 2016, Datum, an dem das neue Mandat in Kraft getreten ist) und des Arbeitsaufwands der Koordinatorinnen.

Sind dem Tageselternverein im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit Fälle bekannt, in denen ein Kind Hilfe zu brauchen scheint, oder hat er den Verdacht auf einen ein Kind betreffenden Verstoss gegen das Strafgesetzbuch, so ist er verpflichtet, das JA schriftlich zu informieren.

2. *Kann die Entschädigung für die Arbeitsstunden, die für die Zusammenstellung, die Bearbeitung und die Führung von gesetzeskonformen Dossiers erforderlich ist, den Sparmassnahmen entgehen und korrekt angepasst werden?*

Angesichts der Gesamtkosten, zu denen der Aufsichtsbesuch gehört, wurde die Bezahlung für den jährlichen Aufsichtsbesuch ein erstes Mal im 2016 und danach ein weiteres Mal im 2017 um insgesamt 10% des ursprünglichen Betrags erhöht. Dies geschah im Rahmen des ordentlichen Budgets des Staates und unter Berücksichtigung der vom Staatsrat beschlossenen Sparmassnahmen. Diese Bezahlung kommt zum Pauschalbetrag hinzu, der jährlich für die Zusammenstellung bzw. die Führung der Akte der Betreuungsstätte entrichtet wird.

Darüber hinaus fördert das JA im Hinblick auf eine bessere Qualität der Koordination der Tagesbetreuungseinrichtungen die Ausbildung der Koordinatorinnen durch eine Übernahme der Kosten in Höhe von 25%.

Den 20. Februar 2018

## **Question 2017-CE-109 Eliane Aebischer/ Ursula Krattinger-Jutzet – Subventions fédérales pour réduire le prix des places d'accueil en crèche**

### **Question**

Le Conseil national a décidé le 2 mai de mettre à disposition des cantons 96,8 millions de francs pour les cinq prochaines années au titre de subventions pour l'accueil extrafamilial des enfants. Ce soutien passe par les cantons: ceux qui augmentent les subventions recevront de la Confédération 65% du montant supplémentaire la première année et encore 35% la deuxième année et 10% la troisième année.

La communication d'aujourd'hui de la Direction de la santé et des affaires sociales nous apprend cependant que le canton de Fribourg lie la baisse des prix des crèches à la réforme de

l'imposition des entreprises III et ne souhaite proposer une baisse du prix des places d'accueil en crèche qu'une fois qu'un nouveau projet aura été mis en place. Nous trouvons que c'est particulièrement regrettable et que ce n'est pas là une politique favorable aux familles.

Nos questions au Conseil d'Etat:

1. *Le canton veut-il renoncer à des subventions accordées par la Confédération pour les cinq prochaines années pour la réduction des prix des crèches et veut-il vraiment attendre jusqu'à ce qu'un nouveau projet de la réforme de l'imposition des entreprises III soit lancé?*
2. *Le Conseil d'Etat ne voit-il aucune nécessité de développer l'accueil extrafamilial des enfants dans le canton?*
3. *Le Conseil d'Etat ne veut-il pas mieux aider les mères bien formées à conserver leur emploi?*
4. *La conciliation du travail et de la famille n'est pas encore une réalité en Suisse; pourquoi le Conseil d'Etat ne veut-il pas, ou pas encore, accepter l'offre de la Confédération visant à remédier à cette situation?*

Le 9 mai 2017

### **Réponse du Conseil d'Etat**

Rappelons d'abord que l'Etat a toujours favorisé le recours au fonds d'incitation à la création de places d'accueil de la Confédération. Le Conseil d'Etat demande régulièrement aux représentants du canton aux Chambres fédérales de défendre tous les projets de loi qui tendent à conserver et renouveler les fonds fédéraux d'incitation à la création de places d'accueil.

La RIE III ayant été refusée en votation populaire, des discussions sont en cours dans le cadre du nouveau projet intitulé «Projet fiscal 2017» sur de nouvelles mesures de compensation avec les milieux de l'économie fribourgeoise. Ces mesures devraient être introduites en contrepartie de la mise en œuvre de conditions cadres fiscales avantageuses pour les entreprises. Lors des discussions qui avaient eu lieu avec les représentants de l'économie fribourgeoise sur la RIE III, il avait été convenu d'une contribution de l'ordre de 22 millions de francs. Cette contribution aurait été affectée essentiellement au financement d'une augmentation des allocations familiales, de mesures en faveur de la formation professionnelle et des structures d'accueil extrafamilial de jour, mesures aujourd'hui indispensables au développement d'un environnement favorable aux entreprises. Dans le cadre de l'accueil extrafamilial, afin de renforcer le domaine de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, les mesures d'accompagnement du Projet fiscal 2017 pourraient être les suivantes:

- > un programme d'incitation à la création de places en crèches et accueils extrascolaires (AES): montant unique versé pour chaque nouvelle place créée;
- > une baisse des tarifs par une contribution des employeurs selon le modèle en vigueur (LStE);
- > le développement de modèles de prise en charge innovants: notamment l'incitation particulière à l'ouverture de places en crèches sur des lieux stratégiques du canton.

Ces mesures favoriseraient la conciliation vie de famille et vie professionnelle, l'employabilité des mères bien formées et l'augmentation du nombre de places d'accueil.

Le législateur a confié aux communes la responsabilité de conduire l'évaluation des besoins et des nouveaux modes de garde tous les 4 ans. Sur cette base, l'Etat et les communes veillent à une mise en œuvre répondant aux spécificités régionales et aux besoins déterminés par l'évaluation. Ainsi, l'Etat veille à ce que les communes fassent l'évaluation des besoins tous les quatre ans et recense l'offre à travers la cartographie régulièrement mise à jour. Afin de soutenir les communes dans les démarches d'évaluation qu'elles doivent mener, un poste de collaboratrice scientifique a été créé au Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) dès 2011. Dès lors, un soutien et des conseils sont donnés sur la base des résultats de l'évaluation des besoins. Une estimation du potentiel de demande peut également être demandée par les communes. Des outils de planification pour l'ouverture d'une structure sont à la disposition des communes.

1. *Le canton veut-il renoncer à des subventions accordées par la Confédération pour les cinq prochaines années pour la réduction des prix des crèches et veut-il vraiment attendre jusqu'à ce qu'un nouveau projet de la réforme de l'imposition des entreprises III soit lancé?*

Le Conseil d'Etat considère que les mesures prévues par le «Projet fiscal 2017» sur le plan cantonal seront mises en œuvre et permettront ainsi au canton de Fribourg de déposer des projets selon les principes de la Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc) en matière d'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extrafamilial pour enfants. Il faut souligner qu'en matière de structures d'accueil, la compétence se situe principalement au niveau de la commune.

2. *Le Conseil d'Etat ne voit-il aucune nécessité de développer l'accueil extrafamilial des enfants dans le canton?*

Il y a lieu de rappeler que le canton de Fribourg, sur la base d'une motion déposée en 1989 par le Député Michel Jordan, s'est attaché à développer une législation sur les structures d'accueil de la petite enfance (LStA) qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997, il y a plus de vingt ans déjà. Cette loi était novatrice en Suisse. La loi du 12 mai 2006 sur l'enfance et la jeunesse a ensuite pris en considération les accueils extrascolaires. Enfin, la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil

extrafamilial (LStE) a regroupé l'ensemble des principes régissant l'accueil extrafamilial de jour dans le canton. Cette législation a notamment institué deux fonds pour la création de places d'accueil en crèche et en accueil extrascolaire. Ces différentes législations ont été accompagnées par la mise en œuvre de normes, recommandations et directives concernant le cadre et la qualité de la prise en charge des enfants accueillis. L'accueil extrafamilial de jour est une préoccupation constante du canton de Fribourg depuis plus de 20 ans.

3. *Le Conseil d'Etat ne veut-il pas mieux aider les mères bien formées à conserver leur emploi?*

Tant la législation sur l'accueil extrafamilial de jour que le Plan cantonal pour l'égalité au sein de l'administration cantonale sont des indicateurs formels de l'engagement du Conseil d'Etat en faveur des mères bien formées afin qu'elles puissent conserver leurs places de travail. D'autres mesures très importantes complètent ces deux dispositifs, telles que le régime cantonal des allocations familiales et les déductions fiscales pour les frais de garde.

4. *La conciliation du travail et de la famille n'est pas encore une réalité en Suisse; pourquoi le Conseil d'Etat ne veut-il pas, ou pas encore, accepter l'offre de la Confédération visant à remédier à cette situation?*

Par les réponses apportées aux questions précédentes, le Conseil d'Etat démontre que le canton de Fribourg a fait du domaine de la conciliation vie de famille et vie professionnelle un des points forts de sa politique familiale. Celle-ci s'est construite sur la base des principes voulus par le législateur cantonal, mais également dans les contacts permanents avec les communes et les employeurs.

Le 20 février 2018

—

## **Anfrage 2017-CE-109 Eliane Aebischer/Ursula Krattinger-Jutzet – Bundessubventionen zur Verbilligung der Krippenplätze**

### **Anfrage**

Der Nationalrat hat am 2. Mai beschlossen, für die familienergänzende Kinderbetreuung 96,8 Millionen Franken als Subventionen für die nächsten 5 Jahre den Kantonen zur Verfügung zu stellen. Die Unterstützung läuft über die Kantone: Jene, die die Subventionen erhöhen, erhalten vom Bund im ersten Jahr 65 Prozent des zusätzlichen Betrages. Im zweiten Jahr sind es noch 35 und im dritten Jahr noch 10 Prozent.

Aus der heutigen Mitteilung der Sozial- und Gesundheitsdirektion entnehmen wir jedoch, dass der Kanton Freiburg die Senkung der Preise für die Krippen an die Unternehmens-

steuerreform III koppelt und erst wenn ein neues Projekt in Kraft getreten ist, die Verbilligung der Krippenplätze vorschlagen will. Wir finden dies sehr schade und keine familienfreundliche Politik.

Unsere Fragen an den Staatsrat:

1. *Will der Kanton Freiburg auf Subventionen für die Verbilligung von Kinderkrippen verzichten, welche vom Bund für die nächsten 5 Jahre gesprochen wurden, und wirklich abwarten, bis ein neues Projekt der Unternehmenssteuerreform III aufgegleist ist?*
2. *Sieht der Staatsrat keine Notwendigkeit, die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton auszubauen?*
3. *Will der Staatsrat gut ausgebildete Mütter nicht vermehrt darin unterstützen, ihren Arbeitsplatz zu behalten?*
4. *Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist in der Schweiz noch keine Realität; wieso will dann der Staatsrat das Angebot des Bundes, dies zur Realität werden zu lassen, nicht oder noch nicht annehmen?*

Den 9. Mai 2017

### Antwort des Staatsrats

Als Erstes sei daran erinnert, dass sich der Staat stets für die Beanspruchung des eidgenössischen Fonds zur Förderung der Schaffung von Betreuungsplätzen eingesetzt hat. Er ersucht die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons in den Bundeskammern regelmässig, sich für alle Gesetzesentwürfe einzusetzen, die auf die Beibehaltung und Erneuerung der eidgenössischen Fonds zur Förderung der Schaffung von Betreuungsplätzen hinzielen.

Weil die USR III per Volksentscheid abgelehnt wurde, laufen derzeit im Rahmen des neuen Projekts «Steuervorlage 2017» Gespräche mit den Kreisen der Freiburger Wirtschaft über neue Kompensationsmassnahmen. Diese Massnahmen müssten als Gegenleistung für die Umsetzung von vorteilhaften steuerlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmen eingeführt werden. Bei den Gesprächen mit den Vertreterinnen und Vertretern der Freiburger Wirtschaft über die USR III war ein Beitrag in der Grössenordnung von 22 Millionen Franken vereinbart worden. Dieser Beitrag wäre hauptsächlich für die Finanzierung einer Anhebung der Familienzulagen, von Massnahmen zugunsten der Berufsbildung und der familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen eingesetzt worden; diese Massnahmen sind unerlässlich für die Schaffung eines unternehmensfreundlichen Umfelds. Im Rahmen der familienergänzenden Betreuung könnten die folgenden Begleitmassnahmen der «Steuervorlage 2017» im Hinblick auf eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben in Betracht gezogen werden:

- > Förderprogramm zur Schaffung von Krippenplätzen und Plätzen ausserschulischer Betreuung: einmaliger Betrag, der für jeden neu geschaffenen Platz ausgerichtet wird;
- > Senkung der Tarife durch einen Beitrag der Arbeitgeber nach dem geltenden Modell (FBG);
- > Entwicklung von innovativen Versorgungsmodellen: vor allem der besondere Anstoss zur Eröffnung von Krippenplätzen an den strategischen Orten des Kantons.

Diese Massnahmen begünstigen die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, die Arbeitsmarktfähigkeit von gut ausgebildeten Müttern und den Ausbau der Betreuungsplätze.

Der Gesetzgeber will, dass die Gemeinden alle vier Jahre den Betreuungsbedarf und die neuen Betreuungsformen beurteilen. Dadurch achten der Staat und die Gemeinden auf eine Umsetzung, die den regionalen Besonderheiten und den Bedürfnissen gemäss den Antworten aus der Beurteilung entspricht. Der Staat wacht also darüber, dass die Gemeinden die Bedarfsermittlung alle vier Jahre durchführen und erfasst das Angebot anhand von einer regelmässig aktualisierten Kartografie. Um die Gemeinden bei der Bedarfsabklärung zu unterstützen, wurde 2011 beim Jugendamt (JA) die Stelle einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin geschaffen. So erhalten sie Unterstützung und werden aufgrund der Bedarfsermittlungsergebnisse beraten. Sie können auch eine Veranschlagung des Nachfragepotenzials verlangen. Ferner stehen den Gemeinden Planungsinstrumente für die Eröffnung einer Einrichtung zur Verfügung.

1. *Will der Kanton Freiburg auf Subventionen für die Verbilligung von Kinderkrippen verzichten, welche vom Bund für die nächsten 5 Jahre gesprochen wurden, und wirklich abwarten, bis ein neues Projekt der Unternehmenssteuerreform III aufgegleist ist?*

Der Staatsrat geht davon aus, dass die Massnahmen, die in der «Steuervorlage 2017» vorgesehen sind, umgesetzt werden und der Kanton somit die Möglichkeit haben wird, in Bezug auf die Anhebung der kantonalen und kommunalen Beiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung Projekte nach den Grundsätzen des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG) einzureichen. Es ist zu betonen, dass die Zuständigkeit im Bereich Betreuungseinrichtungen hauptsächlich bei den Gemeinden liegt.

2. *Sieht der Staatsrat keine Notwendigkeit, die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton auszubauen?*

Es sei daran erinnert, dass der Kanton Freiburg auf Grundlage einer Motion von Grossrat Michel Jordan aus dem Jahr 1989 ein Gesetz über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter (BEG) erarbeitet hat; dieses ist am 1. Januar 1997, also vor über 20 Jahren schon, in Kraft getreten. Ein solches Gesetz war neuartig für die Schweiz. In der Folge wurde mit dem Jugendgesetz vom 12. Mai 2006 (JuG)

den ausserschulischen Betreuungseinrichtungen Rechnung getragen. Und mit dem Gesetz vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) wurden schliesslich alle Grundlagen für die familienergänzende Betreuung im Kanton zusammengeführt. Mit diesem Gesetz wurden namentlich zwei Fonds für die Schaffung von Krippenplätzen und von ausserschulischen Betreuungsplätzen geschaffen. Die verschiedenen Gesetzgebungen waren mit der Umsetzung von Normen, Empfehlungen und Richtlinien für den Rahmen und die Qualität der Betreuung der Kinder verbunden. Die familienergänzende Betreuung ist seit über 20 Jahren ein ständiges Anliegen des Kantons Freiburg.

3. *Will der Staatsrat gut ausgebildete Mütter nicht vermehrt darin unterstützen, ihren Arbeitsplatz zu behalten?*

Sowohl die Gesetzgebung über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen als auch der Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann innerhalb der Kantonsverwaltung (PGKV) beweisen, dass sich der Staatsrat dafür einsetzt, dass gut ausgebildete Mütter ihren Arbeitsplatz behalten können. Diese beiden Dispositive werden durch weitere wichtige Massnahmen ergänzt, wie z.B. die kantonale Familienzulagenordnung oder die Steuerabzüge für die Betreuungskosten.

4. *Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist in der Schweiz noch keine Realität; wieso will dann der Staatsrat das Angebot des Bundes, dies zur Realität werden zu lassen, nicht oder noch nicht annehmen?*

Mit den Antworten auf die vorangegangenen Fragen macht der Staatsrat deutlich, dass der Kanton Freiburg die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben zu einem Schwerpunkt seiner Familienpolitik gemacht hat. Letztere baut auf Grundsätzen auf, die vom Gesetzgeber gewollt sind, jedoch auch auf einem ständigen Austausch mit den Gemeinden und den Arbeitgebenden.

Den 20. Februar 2018

## Question 2017-CE-127 Markus Bapst – Traitements hospitaliers: copies des factures pour le contrôle des coûts

### Question

Selon la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10), les fournisseurs de prestations sont tenus, dans le cadre du système du tiers payant, d'envoyer aux assurés une copie détaillée et compréhensible de la facture adressée à l'assureur (art. 42, al. 3, LAMal<sup>1</sup>). Pour le canton, ce point est

particulièrement important dans le cas de traitements hospitaliers. En effet, comme il doit participer aux frais de traitement à hauteur de 55% au moins (art. 49a, al. 2, LAMal<sup>2</sup>), il a tout intérêt à ne pas participer aux coûts de prestations qui n'auraient pas été dispensées. Seul l'individu assuré - ou son entourage - peut contrôler ces détails, comme le cas Bachmann l'a montré (voir *Tages-Anzeiger* du 13 mai 2014). Toutefois, un tel contrôle n'est possible que si la personne traitée reçoit bel et bien une copie détaillée et compréhensible de la facture, ce qui, d'après le Conseil fédéral, malgré une situation juridique explicite, n'est plus systématiquement le cas depuis longtemps (avis du Conseil fédéral du 26.08.2015 relatif au postulat Guhl 15.3455 déposé au Conseil national<sup>3</sup>).

Le 2 mai 2017, devant le Conseil national, le ministre de la Santé Alain Berset a souligné qu'il s'agissait là d'un problème connu figurant à l'ordre du jour des discussions menées avec les directrices et les directeurs cantonaux de la santé. Il a ajouté qu'il appartenait aux cantons d'assumer une fonction de surveillance dans ce domaine<sup>4</sup>. Dans ce contexte, plusieurs questions se posent. Comment le canton peut-il garantir une application cohérente de la disposition de la LAMal susmentionnée? Serait-il utile que le canton, au même titre que les assureurs conformément à l'art. 59 LAMal<sup>5</sup>, possède un droit de proposition de sanctions contre les fournisseurs de prestations fautifs? Quels autres moyens le canton pourrait-il utiliser pour maîtriser et réduire les coûts dans le domaine des traitements hospitaliers?

Vu ce qui précède, je prie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes:

1. *Comment le canton s'assure-t-il, en vue de réduire les coûts des traitements hospitaliers, que toutes les patientes et tous les patients reçoivent des copies de factures qu'ils sont en mesure de comprendre et de contrôler?*
2. *Le Conseil d'Etat jugerait-il souhaitable que la loi fédérale sur l'assurance-maladie lui reconnaisse le droit, comme aux assureurs, de demander des sanctions contre les fournisseurs de prestations de santé en milieu hospitalier qui n'envoient pas de copie de facture aux assurés? Dispose-t-il sinon de meilleurs moyens pour atteindre cet objectif?*
3. *Quels autres moyens et mesures le Conseil d'Etat envisage-t-il pour maîtriser les coûts liés aux traitements hospitaliers? Comment compte-t-il les appliquer?*

Le 6 juin 2017

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19940073/index.html#a42>

<sup>2</sup> <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19940073/index.html#a49a>

<sup>3</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153455>

<sup>4</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=40059>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19940073/index.html#a59>

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19940073/index.html#a42>

## Réponse du Conseil d'Etat

1. *Comment le canton s'assure-t-il, en vue de réduire les coûts des traitements hospitaliers, que toutes les patientes et tous les patients reçoivent des copies de factures qu'ils sont en mesure de comprendre et de contrôler?*

Selon l'article 42 al. 3 LAMal, les fournisseurs de prestations sont tenus, dans le cadre du système du tiers payant, d'envoyer aux assurés une copie détaillée et compréhensible de la facture adressée à l'assureur. L'efficacité de cet outil pour contrôler et, le cas échéant, réduire les coûts stationnaires est toutefois limitée dans la pratique.

Consultés à ce sujet par le Service de la santé publique (SSP), les hôpitaux fribourgeois (l'hôpital fribourgeois HFR, l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB), l'Hôpital Daler ainsi que la Clinique Générale – Ste-Anne), ont répondu ne pas transmettre systématiquement de facture aux patients et patientes. Tous néanmoins assurent en transmettre une copie à la demande du patient ou de la patiente. Seul le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM) transmet systématiquement une copie de la facture. Ainsi, la situation dans le canton de Fribourg est similaire à celle que l'on trouve dans de nombreux autres cantons.

Le Conseil d'Etat est très soucieux de la question de l'augmentation des coûts de la santé. Il n'entend toutefois pas, en l'état, intervenir pour une application plus stricte de la LAMal, afin que tous les patients et patientes reçoivent des copies de facture suite à une hospitalisation. En effet, l'effet escompté sur l'évolution des coûts des hospitalisations par l'implication des patients et patientes dans la vérification de leur facture est loin d'être convaincant. Il est même vraisemblable que l'éventuelle diminution des coûts soit plus que compensée par des coûts supplémentaires induits par les effets négatifs de la mesure; ce pour les raisons qui suivent:

### Langage technique utilisé pour la facturation

D'une manière générale, c'est le système du tiers payant qui prévaut dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins; la facture est ainsi directement transmise à l'assureur-maladie. La facturation se fait alors sur la base d'un langage technique et médical spécifique et standardisé, se basant notamment sur des structures tarifaires complexes. Si elle est compréhensible pour les fournisseurs de prestations et les assureurs-maladie, elle ne l'est souvent que beaucoup plus difficilement pour les assurés et assurées.

Le cas Bachmann mentionné par l'auteur de la question n'est pas du tout représentatif de ce que pourrait faire un patient ou une patiente sans connaissances préalables spécifiques dans le contrôle de sa facture. En effet, dans le cas mentionné, une personne proche de la patiente a mis en évidence des erreurs de facturation de l'hôpital universitaire de Bâle suite à la lecture du mot «Cholezystektomie» dans

une facture détaillée de 60 pages, ce qui l'avait rendue sceptique. Or, cette personne est assistante médicale en cabinet qui, dans le présent contexte, peut être qualifiée de spécialiste du domaine de la santé pour qui le langage spécifique de la facturation peut être compréhensible. Au surplus, la patiente était au bénéfice d'une assurance privée prévoyant une facturation détaillée.

Le fait que le patient ou la patiente n'a généralement pas les connaissances suffisantes pour comprendre ce langage spécifique limite considérablement l'effet positif escompté d'une mise à disposition systématique de la facture pour contrôle par les patients et patientes ou leurs proches. Rendre accessible le contenu de la facture implique sa vulgarisation. Chaque facture devrait donc être déclinée en deux exemplaires, un pour le ou la spécialiste de l'assurance-maladie et l'autre en forme vulgarisée pour le patient ou la patiente. Ceci générerait inmanquablement des coûts administratifs conséquents sans que puisse être garantie l'utilisation d'un langage uniforme compréhensible pour tous les intervenants et intervenantes.

Il n'est pas certain finalement qu'une fois vulgarisée, la facture suscite d'avantage d'intérêt auprès des patients et patientes pour qu'ils l'analysent de manière approfondie. Si tel n'est pas le cas, les coûts supplémentaires seront totalement inutiles et ne feront que de renchérir encore un peu plus le système de santé.

D'autres éléments limitent encore l'effet escompté. Ainsi par exemple le fait que, pour les interventions chirurgicales notamment, les patients et patientes sont souvent sous narcose et n'ont aucun souvenir de ce qu'il s'est passé, ce qui rend impossible une analyse d'une facture détaillée. S'ajoute à cela le fait que les patients et patientes hospitalisés sont habituellement en condition de stress accru, plus préoccupés par leur état de santé et le déroulement sans problèmes de l'intervention que par la comptabilisation des différents actes. Ceci rend aussi difficile une perception objective des prestations qui leurs sont attribués et dont ils ou elles pourraient se rappeler plus tard pour analyser leur facture.

### Système des forfaits SwissDRG

Depuis l'introduction du nouveau financement hospitalier au 1<sup>er</sup> janvier 2012, les traitements hospitaliers somatiques aigus sont rémunérés, dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins (AOS), sur la base de forfaits par cas qui se basent sur la structure tarifaire SwissDRG uniforme dans toute la Suisse.

En fonction des diagnostics, des prestations fournies, du degré de complication, de certaines caractéristiques du patient ou de la patiente, un algorithme attribue le patient ou la patiente à un DRG (*Diagnosis Related Group*). Le système des SwissDRG compte environ un millier de DRG. Chaque

DRG a son *cost-weight*, c'est-à-dire un coefficient exprimant son poids relatif par rapport aux autres DRG, l'importance de ce poids variant selon les ressources (personnel, équipement, etc.) nécessaires à la prise en charge. Ce coefficient, multiplié par le tarif négocié entre l'hôpital et les assureurs-maladie (ou fixé d'autorité par le canton ou le Tribunal administratif fédéral) détermine le montant de la rémunération d'une prestation.

A ce niveau d'agrégation, le patient ou la patiente ne peut plus juger quelles prestations il ou elle a reçues dans le cadre de son traitement. Au surplus, il apparaît qu'au vu des quelque 1000 DRG que compte la structure tarifaire, les patients et patientes ne pourront souvent pas comprendre les subtilités et nuances et ainsi reconnaître si le DRG figurant sur la facture correspond bien à la prestation qu'ils ont reçue. Pourtant, ces nuances peuvent signifier des milliers de francs de différence au moment de la facturation.

Là encore il apparaît que, afin que le patient ou la patiente puisse comprendre la facture et vérifier que celle-ci correspond bien à la prestation reçue, une explication et une vulgarisation supplémentaire sont nécessaires, ce qui implique des coûts considérables.

### Complications administratives

Dans son sondage auprès des hôpitaux fribourgeois, le SSP a également demandé pourquoi les hôpitaux n'envoyaient pas systématiquement une copie de la facture. Ceux-ci ont d'une part mentionné les frais administratifs liés à l'envoi de la version papier de la facture (papier, frais de port, mise sous pli etc.). D'autre part, les hôpitaux relèvent le manque d'intérêt des patients et patientes pour une copie de la facture. Si les hôpitaux transmettent systématiquement une copie de la facture *sur demande* du patient ou de la patiente, ils constatent que ces demandes restent très rares. Ceci démontre le peu d'intérêt des patients et patientes pour la facture et laisse entrevoir que l'envoi systématique des factures ne générerait pas plus d'intérêt.

L'expérience faite dans d'autres cantons met en exergue le risque d'autres problèmes administratifs. Ainsi, dans sa réponse du 12 septembre 2017 à l'interpellation «*Kostensenkung im stationären Bereich durch Rechnungskopien*», le canton de Bâle-Campagne rappelait que les patients et patientes et/ou leurs proches ne sachant souvent pas que faire de la copie de la facture, demandent des informations complémentaires à l'hôpital, la transmettent une nouvelle fois à leur assureur-maladie qui dispose déjà d'une copie, ou pire, règlent la facture alors que l'assureur-maladie l'a déjà réglée, ce qui a comme conséquence des procédures de ristourne compliquées.

Compte tenu de ce qui précède, l'envoi systématique des factures aux patients et patientes ne semble pas un outil appro-

prié pour contrôler, voire diminuer l'évolution des coûts des hospitalisations. Au contraire, les coûts générés par la mise en œuvre d'un tel envoi systématique de la facture pourraient dépasser les bénéfices découlant d'un contrôle de la facture par les patients et patientes.

Il reste important par contre que les patients et patientes qui désirent voir la facture, montrant leur motivation de l'analyser, puissent continuer à le faire et l'obtenir sans aucune restriction.

2. *Le Conseil d'Etat jugerait-il souhaitable que la loi fédérale sur l'assurance-maladie lui reconnaisse le droit, comme aux assureurs, de demander des sanctions contre les fournisseurs de prestations de santé en milieu hospitalier qui n'envoient pas de copie de facture aux assurés? Dispose-t-il sinon de meilleurs moyens pour atteindre cet objectif?*

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat ne juge pas utile, en l'état, d'intervenir pour que la LAMal lui reconnaisse le droit, comme aux assureurs, de demander des sanctions contre les fournisseurs de prestations de santé en milieu hospitalier qui n'envoient pas de copie de facture aux assurés et assurées.

3. *Quels autres moyens et mesures le Conseil d'Etat envisage-t-il pour maîtriser les coûts liés aux traitements hospitaliers? Comment compte-t-il les appliquer?*

### Contrôles

L'article 34 LAMal dit notamment qu'au titre de l'assurance obligatoire des soins, les assureurs-maladie peuvent prendre en charge uniquement les coûts des prestations qui sont efficaces, appropriées et économiques (art. 32 LAMal). Dès lors, les assureurs-maladie ont la responsabilité de vérifier ces éléments. Le Conseil d'Etat part du principe que les assureurs-maladie sont mieux qualifiés et équipés que le canton pour procéder à ces vérifications, c'est pourquoi il ne procède pas, de son côté, à de telles vérifications qui génèreraient des coûts administratifs inutiles.

Néanmoins, comme mentionné plus haut, l'Etat n'est pas inactif en ce qui concerne le contrôle des factures hospitalières, bien au contraire:

Ainsi, l'Etat vérifie, pour chaque facture d'hospitalisation qui lui est soumise pour paiement de la part cantonale, si le patient ou la patiente est bien un résident ou une résidente fribourgeois-e avec domicile principal dans le canton. Il vérifie le calcul du montant de la facture selon la prise en charge effectuée, ainsi que le taux de participation de l'Etat (qui a évolué de 47% à 55% entre 2012 et 2017 dans le canton de Fribourg). En plus, pour les hospitalisations hors canton, le canton vérifie le tarif appliqué, tarif qui dépend de l'octroi d'une garantie préalable de paiement par le Service du médecin cantonal.

Le canton a également attribué un mandat à Service sinistres suisse. Cet organisme vérifie pour les cas concernant les personnes qui bénéficient d'une couverture accident via leur assurance-maladie obligatoire uniquement, si la responsabilité d'un tiers est engagée et, le cas échéant, se retourne contre l'assurance responsabilité civile de ce dernier pour qu'elle prenne en charge les coûts du traitement, déchargeant ainsi le canton de ceux-ci. Depuis qu'il a été passé en 2010, ce mandat a permis à l'Etat de récupérer un montant de près de 2,7 millions de francs.

Par ailleurs, la mise en œuvre des SwissDRG nécessite un contrôle de la qualité du codage, auquel sont également soumis tous les établissements hospitaliers somatiques fribourgeois. Les rapports de révision sont également transmis à l'Etat de Fribourg. L'organe de révision n'a pas relevé de manques particuliers.

### Ambulatoire avant stationnaire

Il existe des prestations médicales qui peuvent être fournies aussi bien en ambulatoire qu'en stationnaire. Néanmoins, dans ces cas les coûts des hospitalisations sont souvent beaucoup plus élevés qu'en ambulatoire. Ainsi, certains cantons travaillent à l'élaboration de listes de prestations qui doivent servir à promouvoir les prestations ambulatoires. Les prestations figurant sur ces listes doivent dès lors être fournies en ambulatoire. Si un hôpital fournit tout de même de telles prestations en stationnaire, le canton pourrait ne participer aux coûts qu'à condition que le traitement stationnaire puisse être justifié médicalement. L'objectif est d'éviter d'inutiles séjours en hôpital et, par là-même, de maîtriser la hausse des coûts de la santé. Actuellement, le canton de Fribourg travaille à l'introduction d'une telle liste.

Avec l'annonce du 20 février 2018 du Département fédéral de l'intérieur de l'introduction, au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et au niveau national, d'une liste de six groupes d'interventions chirurgicales qui seront pris en charge par l'assurance obligatoire des soins en principe uniquement en ambulatoire, le canton de Fribourg reçoit un soutien de poids dans son engagement contre la hausse des coûts de la santé.

### Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat estime qu'un envoi systématique des factures aux patients et patientes n'est pas un outil approprié pour contrôler, voire diminuer l'évolution des coûts des hospitalisations. Les mesures de contrôle mentionnées plus haut sont suffisantes.

Néanmoins, afin de faciliter l'obtention d'une copie de la facture par le patient ou la patiente intéressé-e, l'Etat a demandé aux hôpitaux d'informer les patients et patientes, par le biais de leurs sites Internet et de leurs diverses brochures, qu'ils sont en droit d'obtenir une copie de la facture en cas d'hospitalisation.

Au surplus, les patients et patientes devront avoir la possibilité, lors de leur admission à l'hôpital déjà, d'indiquer s'ils désirent qu'une copie de la facture leur soit envoyée, ce qui leur évitera une demande ultérieure. L'Etat a demandé aux hôpitaux un suivi de l'évolution des demandes de factures suite à l'introduction de ces mesures facilitatrices afin de pouvoir en évaluer la portée ultérieurement.

Enfin, l'introduction prochaine du dossier électronique du patient (DEP) aura peut-être un effet sur les demandes de factures. En effet, bien qu'il ne soit pas prévu que celui-ci contienne des informations administratives telles que des factures, il contiendra les données médicales pertinentes pour la suite de la prise en charge du patient ou de la patiente, par exemple des documents tels que la lettre de sortie ou encore le rapport opératoire ainsi que les médicaments utilisés lors d'un traitement hospitalier. Ces données à disposition, les patients et les patientes intéressés devraient pouvoir vérifier plus facilement la justesse de leur facture.

Le 27 février 2018

—

## Anfrage 2017-CE-127 Markus Bapst – Kostenkontrolle im stationären Bereich durch Rechnungskopien

### Anfrage

Nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) sind Leistungserbringer im System des *Tiers payant* verpflichtet, den Versicherten eine Kopie der detaillierten und verständlichen Rechnung zuzustellen, die an die Krankenkasse geht (Art. 42 Abs. 3 KVG<sup>1</sup>). Im stationären Bereich ist dies für den Kanton besonders wichtig, weil er sich mit mindestens 55 Prozent an den Behandlungskosten beteiligen muss (Art. 49a Abs. 2 KVG<sup>2</sup>), also alles Interesse daran hat, keine Leistungen mitzufinanzieren, die gar nicht erbracht worden sind. Kontrollieren kann das nur die versicherte Person oder ihr Umfeld, wie der Fall Bachmann gezeigt hat (Tages-Anzeiger vom 13. Mai 2014): Eine solche Kontrolle ist freilich nur möglich, wenn die behandelte Person tatsächlich eine detaillierte und verständliche Rechnungskopie erhält, was laut Bundesrat trotz eindeutiger Rechtslage längst nicht immer der Fall ist (Stellungnahme des Bundesrates vom 26.08.2015 zum Postulat Guhl 15.3455 im Nationalrat<sup>3</sup>).

Gesundheitsminister Alain Berset betonte am 2. Mai 2017 vor dem Nationalrat, das Problem sei erkannt und auch Thema bei den Gesprächen mit den kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren: Den Kantonen käme in diesem

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19940073/index.html#a42>

<sup>2</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19940073/index.html#a49a>

<sup>3</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153455>

Bereich eine Aufsichtsfunktion zu<sup>1</sup>. Vor diesem Hintergrund stellen sich die Fragen, wie der Kanton eine konsequente Anwendung der genannten KVG-Bestimmung sicherstellt, ob es hilfreich wäre, wenn er analog den Versicherern nach Art. 59 KVG<sup>2</sup> ein Antragsrecht auf Sanktionen gegen fehlbare Leistungserbringer hätte, und welche weiteren Mittel der Kanton zur Kostendämmung und -senkung im stationären Bereich ausschöpfen könnte.

Ich bitte den Staatsrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. *Wie stellt der Kanton als Mittel zur Kostensenkung im stationären Gesundheitsbereich sicher, dass alle Patientinnen und Patienten Rechnungskopien erhalten, die sie verstehen und kontrollieren können?*
2. *Würde es der Staatsrat begrüssen, wenn ihm das Bundesgesetz über die Krankenversicherung das Recht einräumen würde, analog den Versicherern Sanktionen gegen stationäre Leistungserbringer zu beantragen, die den Versicherten keine Rechnungskopien zustellen, oder hat er andere, bessere Mittel, um dasselbe Ziel zu erreichen?*
3. *Welche weiteren Mittel, Massnahmen zur Kostendämmung im stationären Gesundheitswesen sieht der Staatsrat und wie gedenkt er diese umzusetzen?*

Den 6. Juni 2017

### Antwort des Staatsrats

1. *Wie stellt der Kanton als Mittel zur Kostensenkung im stationären Gesundheitsbereich sicher, dass alle Patientinnen und Patienten Rechnungskopien erhalten, die sie verstehen und kontrollieren können?*

Gemäss Artikel 42 Abs. 3 KVG sind die Leistungserbringer im System des *Tiers payant* verpflichtet, der versicherten Person eine detaillierte und verständliche Kopie der Rechnung zuzustellen, die an den Versicherer gegangen ist. In der Praxis ist der Nutzen dieses Instruments zur Dämmung und allfälligen Senkung der stationären Kosten jedoch begrenzt.

Das Amt für Gesundheit (GesA) hat die Freiburger Spitäler (freiburger spital HFR, Interkantonales Spital der Broye HIB, Dalerspial und *Clinique Générale Ste-Anne*) zu diesem Thema befragt, worauf diese angegeben haben, ihren Patientinnen und Patienten die Rechnungen zwar nicht systematisch zuzustellen, sie jedoch auf Anfrage eine Kopie erhalten können. Einzig das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) verschickt systematisch eine Rechnungskopie. Somit ist die Situation vergleichbar mit derjenigen in zahlreichen anderen Kantonen.

Der Staatsrat ist sehr besorgt über den Anstieg der Gesundheitskosten. Trotzdem will er zum jetzigen Zeitpunkt nicht für eine strengere Anwendung des KVG eintreten, damit alle Patientinnen und Patienten nach einem Spitalaufenthalt eine Rechnungskopie erhalten. Die erhoffte Wirkung einer Überprüfung der Rechnungen durch die Patientinnen und Patienten auf die Kostenentwicklung im stationären Bereich ist nämlich bei Weitem nicht überzeugend. Es ist sogar wahrscheinlich, dass die allfällige Kostensenkung durch die Mehrkosten, welche die negativen Auswirkungen einer solchen Massnahme verursachen, mehr als wieder ausgeglichen wird; dies aus den nachfolgenden Gründen:

### Fachsprachliche Abrechnungen

Im Allgemeinen kommt im Bereich der obligatorischen Krankenversicherung mehrheitlich das System des *Tiers payant* zur Anwendung; das bedeutet, dass die Rechnung direkt an den Krankenversicherer geht. Die Abrechnung erfolgt anhand von einer spezifischen und standardisierten Fach- und Medizinsprache, die namentlich auf komplexen Tarifstrukturen beruht. Für die Leistungserbringenden und die Krankenversicherer ist diese Sprache sehr wohl verständlich, für die Versicherten jedoch ist sie oftmals nur sehr schwer zu verstehen.

Der Fall Bachmann, den der Autor anspricht, ist überhaupt nicht repräsentativ für das, was eine Patientin oder ein Patient ohne spezifische Vorkenntnisse bei der Überprüfung ihrer bzw. seiner Rechnung machen könnte. Im besagten Fall hat eine Angehörige der Patientin Fehler in der 60-seitigen Rechnung des Universitätsspitals Basel festgestellt, nachdem sie das Wort «Cholezystektomie» gelesen hatte, worauf sie stutzig wurde. Diese Person ist allerdings medizinische Praxisassistentin und kann als Fachperson des Gesundheitsbereichs bezeichnet werden, welche die spezifische Sprache in den Rechnungen verstehen kann. Darüber hinaus war die Patientin privat-versichert, was im vorliegenden Fall bedeutet, dass sie eine detaillierte Abrechnung bekommt.

Die Tatsache, dass die Kenntnisse einer Patientin oder eines Patienten im Allgemeinen nicht ausreichen, um diese Fachsprache zu verstehen, schränkt die erwünschte positive Wirkung einer systematischen Bereitstellung der Rechnungen zur Kontrolle durch die Patientinnen und Patienten deutlich ein. Soll der Inhalt der Rechnung zugänglich gemacht werden, muss man ihn vulgarisieren. Somit müsste jede Rechnung in zwei Versionen ausgestellt werden: einer Version für die Fachperson der Krankenversicherung und einer vulgarisierten Version für die Patientin oder den Patienten. Dies hätte unweigerlich hohe administrative Kosten zur Folge, jedoch ohne Garantie, dass eine einheitliche und für alle verständliche Sprache angewendet wird.

Schliesslich ist nicht sicher, dass eine vulgarisierte Rechnung bei den Patientinnen und Patienten ein grösseres Interesse

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=40059>

<sup>2</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19940073/index.html#a59>

weckt und von diesen eingehend studiert wird. Wenn nicht, wären die zusätzlichen Kosten vollkommen sinnlos und würden unser Gesundheitssystem nur noch teurer machen.

Weitere Punkte schränken die erwünschte Wirkung ebenfalls ein, so z. B. die Tatsache, dass die Patientinnen und Patienten bei chirurgischen Eingriffen oft unter Narkose stehen und sich nicht an das Geschehene erinnern können, was die Analyse einer detaillierten Rechnung unmöglich macht. Hinzu kommt die Tatsache, dass stationäre Patientinnen und Patienten normalerweise stark gestresst sind und sich mehr Sorgen um ihre Gesundheit und den reibungslosen Ablauf des Eingriffs denn um die Erfassung der verschiedenen Handlungen machen. Dadurch gestaltet sich auch eine objektive Wahrnehmung der erbrachten Leistungen, an die sie sich später bei der Analyse ihrer Rechnung erinnern könnten, als schwierig.

### SwissDRG-Fallpauschalensystem

Seit am 1. Januar 2012 die neue Spitalfinanzierung eingeführt wurde, werden akutsomatische Spitalbehandlungen im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung anhand von Fallpauschalen nach dem schweizweit einheitlichen SwissDRG-System abgegolten.

Je nach Diagnosen, erbrachten Leistungen, möglichen Komplikationen oder bestimmten Eigenschaften der Patientin bzw. des Patienten, wird diese/r anhand von einem Algorithmus einer Fallgruppe (DRG = *Diagnosis Related Group*) zugeteilt. Das SwissDRG-System umfasst rund 1000 DRG. Jede DRG hat ihr Kostengewicht (*Cost weight*), das ist ein Koeffizient, der ihr relatives Gewicht im Vergleich zu den anderen DRG reflektiert, wobei das Gewicht vom Behandlungsaufwand (Personal, Ausrüstung usw.) abhängt. Dieser Koeffizient, multipliziert mit dem Tarif, der zwischen dem Spital und den Krankenversicherern ausgehandelt (oder vom Kanton oder vom Bundesverwaltungsgericht behördlich festgesetzt) wurde, bestimmt die Höhe der Leistungsvergütung.

Auf dieser Aggregationsebene kann die Patientin oder der Patient nicht mehr beurteilen, welche Leistungen sie oder er im Rahmen der Behandlung bezogen hat. Darüber hinaus wird angesichts der knapp 1000 DRG, welche die Tarifstruktur umfasst, deutlich, dass die Patientinnen und Patienten oftmals weder die Subtilitäten und Feinheiten verstehen noch erkennen würden, ob die auf der Rechnung aufgeführte DRG der erbrachten Leistung entspricht. Und doch können eben diese Feinheiten bei der Abrechnung einen Unterschied von Tausenden von Franken ausmachen.

Auch hier wird klar, dass eine zusätzliche Erklärung und Vulgarisierung nötig wären, damit die Patientin oder der Patient die Rechnung versteht und überprüfen kann, ob diese mit den bezogenen Leistungen übereinstimmt, was wiederum zu erheblichen Kosten führen würde.

### Administrative Umtriebe

Im Rahmen seiner Befragung der Freiburger Spitäler wollte das GesA auch wissen, wieso die Spitäler nicht systematisch eine Rechnungskopie verschicken. Diese erwähnten zum einen die administrativen Kosten für den Versand einer Papierversion der Rechnung (Papier, Porto, kuvertieren usw.) Zum anderen brachten sie das mangelnde Interesse der Patientinnen und Patienten an einer Rechnungskopie zur Sprache. Zwar verschicken die Spitäler *auf Anfrage* der Patientinnen und Patienten immer eine Rechnungskopie, sie stellen jedoch fest, dass solche Anfragen sehr selten vorkommen. Dies zeigt, wie gering das Interesse der Patientinnen und Patienten an der Rechnung ist und lässt erahnen, dass dieses mit einem systematischen Versand der Rechnungen nicht grösser wäre.

Die Erfahrung in anderen Kantonen zeigt, dass noch andere administrative Probleme entstehen könnten. So hat der Kanton Basel-Landschaft in seiner Antwort vom 12. September 2017 auf die Interpellation «Kostensenkung im stationären Bereich durch Rechnungskopien» daran erinnert, dass Patientinnen und Patienten oftmals nicht wissen, was sie mit der Rechnungskopie anfangen sollen, worauf sie dem Spital Rückfragen stellen, die Kopie fälschlicherweise nochmals an die Krankenversicherung schicken – oder schlimmer noch – die Rechnung ebenfalls bezahlen, was zu aufwändigen Rückvergütungsprozessen führt.

Angesichts dessen scheint der systematische Versand der Rechnungen an die Patientinnen und Patienten kein geeignetes Instrument zu sein, um die Entwicklung der Kosten im stationären Bereich einzudämmen oder sogar zu senken. Im Gegenteil: Die Kosten, die die Umsetzung eines systematischen Rechnungsversands verursacht, könnten den Nutzen einer Rechnungskontrolle durch die Patientinnen und Patienten sogar übersteigen.

Nichtsdestotrotz ist es wichtig, dass Patientinnen und Patienten, welche die Rechnung einsehen möchten und so ihre Motivation kundtun, diese zu analysieren, dies auch weiterhin können und die Rechnung einschränkungslos erhalten.

2. *Würde es der Staatsrat begrüßen, wenn ihm das Bundesgesetz über die Krankenversicherung das Recht einräumen würde, analog den Versicherern Sanktionen gegen stationäre Leistungserbringer zu beantragen, die den Versicherten keine Rechnungskopien zustellen, oder hat er andere, bessere Mittel, um dasselbe Ziel zu erreichen?*

Angesichts der vorstehenden Erwägungen erscheint es dem Staatsrat nicht sinnvoll, etwas zu unternehmen, damit das KVG ihm, analog den Versicherern, das Recht einräumen würde, Sanktionen gegen die stationären Leistungserbringer zu beantragen, wenn diese den Versicherten keine Rechnungskopie schicken.

3. *Welche weiteren Mittel, Massnahmen zur Kostendämmung im stationären Gesundheitswesen sieht der Staatsrat und wie gedenkt er diese umzusetzen?*

### Kontrollen

Artikel 34 KVG besagt namentlich, dass die Versicherer im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nur die Kosten für wirksame, zweckmässige und wirtschaftliche Leistungen (Art. 32 KVG) übernehmen dürfen. Folglich hat ein Krankenversicherer die Pflicht, diese Punkte zu prüfen. Der Staatsrat geht davon aus, dass die Krankenversicherer besser qualifiziert und ausgerüstet sind als der Kanton, um diese Prüfung vorzunehmen; aus diesem Grund nimmt er seinerseits keine solchen Prüfungen vor, zumal diese unnötige administrative Kosten mit sich bringen würden.

Dennoch ist der Staat – wie bereits gesagt wurde – was die Kontrolle der Spitalrechnungen betrifft nicht inaktiv, ganz im Gegenteil:

Er überprüft für jede Spitalrechnung, die ihm zwecks Zahlung des Kantonsanteils unterbreitet wird, ob die Patientin oder der Patient auch wirklich Bewohnerin oder Bewohner des Kantons Freiburg mit Hauptwohnsitz im Kanton ist. Er prüft die Berechnung des Rechnungsbetrags entsprechend der erfolgten Betreuung sowie den Kantonsanteil, der im Kanton Freiburg zwischen 2012 und 2017 von 47 auf 55% angestiegen ist. Bei den ausserkantonalen Spitalaufenthalten prüft er zudem den angewandten Tarif; Letzterer hängt von der vorgängigen Gewährung einer Kostengutsprache durch das Kantonsarztamt ab.

Der Kanton hat ferner der Schaden Service Schweiz AG ein Mandat erteilt. Diese überprüft in Fällen, die Personen betreffen, die nur über die obligatorische Krankenpflegeversicherung unfallversichert sind, ob der Unfall durch eine Drittperson verursacht wurde und ggf. deren Haftpflicht für die Übernahme der Behandlungskosten zuständig ist, wodurch der Kanton von diesen befreit wäre. Seit der Vergabe dieses Mandats im 2010 konnte der Staat rund 2,7 Millionen Franken einholen.

Des Weiteren erfordert die Umsetzung der SwissDRG eine Kontrolle der Kodierungsqualität, der auch alle somatischen Spitaleinrichtungen des Kantons Freiburg unterliegen. Auch die Revisionsberichte werden dem Staat Freiburg unterbreitet. Die Revisionsstelle hat keine besonderen Mängel festgestellt.

### Ambulant vor stationär

Es gibt medizinische Leistungen, die sowohl ambulant als auch stationär erbracht werden können. Allerdings sind die Kosten im stationären Bereich in diesen Fällen oft viel höher als im ambulanten. Deshalb erarbeiten einige Kantone Leistungslisten, die dazu dienen sollen, die ambulanten Leistun-

gen zu begünstigen. Die Leistungen auf diesen Listen müssen folglich ambulant erbracht werden. Erbringt ein Spital die betreffenden Leistungen trotzdem stationär, so könnte sich der Kanton nur dann an den Kosten beteiligen, wenn eine stationäre Behandlung aus medizinischen Gründen notwendig ist. Dadurch sollen unnötige Spitalaufenthalte vermieden und so wiederum der Anstieg der Gesundheitskosten eingedämmt werden. Der Kanton Freiburg arbeitet derzeit an der Einführung einer solchen Liste.

Am 20. Februar 2018 hat das Eidgenössische Departement des Innern angekündigt, dass ab 1. Januar 2019 schweizweit sechs Gruppen von operativen Eingriffen nur noch bei ambulanter Durchführung von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vergütet werden; damit bekommt der Kanton Freiburg eine grosse Unterstützung in seinem Kampf gegen den Anstieg der Gesundheitskosten.

### Schluss

Abschliessend findet der Staatsrat, dass ein systematisches Verschicken der Rechnungen an die Patientinnen und Patienten kein geeignetes Instrument zur Dämmung oder gar Verringerung der Kostenentwicklung im stationären Bereich ist. Die genannten Kontrollmassnahmen genügen.

Trotzdem hat der Staat die Spitäler gebeten, über ihre Websites und verschiedenen Broschüren die Patientinnen und Patienten zu informieren, dass sie das Recht haben, im Falle eines Spitalaufenthalts eine Rechnungskopie zu verlangen; dadurch will er es den interessierten Patientinnen und Patienten leichter machen, die Rechnungen zu bekommen. Darüber hinaus sollen die Patientinnen und Patienten bereits beim Spitaleintritt die Möglichkeit haben, anzugeben, ob sie eine Rechnungskopie wünschen, damit sie diese später nicht extra beantragen müssen. Der Staat hat die Spitäler gebeten, die Entwicklung der Anfragen für eine Rechnungskopie infolge dieser erleichternden Massnahmen mitzuverfolgen, um später deren Tragweite beurteilen zu können.

Schliesslich wird sich die bevorstehende Einführung des elektronischen Patientendossiers (EPD) vielleicht auf die Rechnungsanfragen auswirken. Zwar ist nicht vorgesehen, dass das EPD administrative Informationen wie z.B. Rechnungen enthält, jedoch wird es medizinische Daten enthalten, die für die weitere Versorgung der Patientin oder des Patienten erforderlich sind, u.a. den Austrittsbericht, den Operationsbericht oder noch die Arzneimittel, die bei einer stationären Behandlung verwendet wurden. Wenn sie diese Daten zur Hand haben, sollte es den interessierten Patientinnen und Patienten leichter fallen, die Richtigkeit ihrer Rechnung zu überprüfen.

Den 27. Februar 2018

## Question 2017-CE-239 Giovanna Garghentini Python/Xavier Ganioz – Banalisation de la violence institutionnelle

### Question

Récemment, des situations inquiétantes rapportées par la société civile ont montré toute la cruauté dont nos autorités peuvent faire preuve.

Pour exemple, une requérante d'asile ayant fui la guerre en Irak, en tant que kurde, et ayant subi des violences de la part de son compagnon et de sa belle-famille en Allemagne, a cherché refuge en Suisse pour essayer de soigner ses blessures et donner une vie meilleure à son fils. Récemment sortie d'un séjour à l'hôpital psychiatrique, elle tentait de regarder vers l'avenir avec espoir et construisait petit à petit un réseau.

Ce n'est pas une dangereuse criminelle, pourtant, le lundi 11 septembre à 4 heures du matin, 8 policiers font irruption dans sa chambre, la menotent, l'empêchent de s'occuper de son fils qui, terrorisé, hurlait et pleurait, ne lui laissent pas prendre ses médicaments et l'escortent avec son fils, en Allemagne.

Arrivée en Allemagne, elle est remise aux autorités du pays, reçoit l'adresse du centre pour requérant-e-s d'asile où elle doit se rendre (à 100 km de l'aéroport) et est invitée à se débrouiller seule, pour y arriver. Le centre se trouve à 15 minutes du lieu où elle a subi les violences conjugales. Quelques jours plus tard, une employée du centre l'informe qu'elle va être déplacée dans le centre où loge son compagnon, ce même lieu d'où elle a fui pour venir demander l'asile en Suisse. Désespérée, en pleurs, elle explique que c'est trop dangereux pour elle de retourner dans ce centre, qu'elle et son fils risquent sérieusement d'être à nouveau victimes de violences de la part de son compagnon/père. L'employée lui laisse alors le «choix»: soit elle obtempère, soit elle et son fils se retrouvent à la rue. Pour sa sécurité et celle de son fils de deux ans, elle choisit la rue.

Les autorités suisses ont renvoyé de force cette femme et son garçon, au nom des accords de Dublin, ignorant ses graves problèmes de santé physique et psychique, dont des idées suicidaires, et ses traumatismes de victime de violences conjugales.

Nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Pourquoi les accords de Dublin sont-ils strictement respectés, alors que les autorités ont une marge de manœuvre notamment pour les personnes vulnérables et pourraient intercéder pour demander l'application de la clause de sauvegarde?*
2. *Pourquoi les autorités fédérales et cantonales ne prennent-elles pas en compte la vulnérabilité des requérant-e-s avant de prononcer un renvoi?*
3. *Quelles sont exactement les sanctions économiques auxquelles s'expose le canton en cas de non renvoi prononcé par la Confédération, sont-elles systématiques et valent-elles plus que le respect de la dignité humaine?*
4. *Pourquoi, dans les cas de vulnérabilité, le canton n'intercède-t-il pas auprès de la Confédération pour l'obtention de permis humanitaires car celle-ci peut activer unilatéralement et à discrétion la clause de souveraineté comprise dans les Accords de Dublin?*
5. *Pourquoi de telles mesures de coercition ont-elles été mises en œuvre pour le renvoi de la requérante présentée ci-dessus?*
6. *Pourquoi les autorités suisses, malgré la connaissance de la situation particulièrement grave du cas cité ci-dessus (violences conjugales et familiales, fragilité psychique en lien avec les traumatismes subis et idées suicidaires), ont-elles collaboré avec les autorités allemandes en renvoyant cette requérante dans la même région qu'elle a fui?*

Le 11 octobre 2017

### Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat désapprouve fermement l'idée, présentée par les auteurs de la présente question, selon laquelle les autorités cantonales feraient preuve de cruauté dans l'accomplissement de leur mission en matière d'exécution des décisions de l'autorité fédérale dans le domaine de l'asile. Fondée sur une connaissance lacunaire et erronée des situations particulières dont il est fait mention, notamment du cas évoqué plus en détail, cette allégation trahit un manque de considération à l'égard des agents et agentes de la fonction publique qui, jour après jour, exécutent avec soin et haute conscience professionnelle la tâche ingrate de la mise en œuvre de l'exécution des renvois de Suisse de ressortissants étrangers, en application de la législation dont notre pays s'est démocratiquement doté.

Pour rappel, la Suisse est membre de l'espace Dublin depuis le 12 décembre 2008, date à laquelle est entré en vigueur l'accord d'association de la Suisse à Dublin. Préalablement, le peuple suisse s'est exprimé favorablement sur cette adhésion en date du 5 juin 2005. Conformément à l'accord de Dublin, les requérants d'asile parvenus en Europe sont assurés que leur demande d'asile sera effectivement examinée, mais tout en excluant la possibilité de déposer des demandes multiples à la faveur d'un tourisme de l'asile. La convention de Dublin aménage ainsi une compétence exclusive d'examen et de décision de l'Etat dans lequel la personne a déposé en premier lieu sa demande de protection. Dans le cas détaillé par les

auteurs de la question, l'Allemagne est l'Etat compétent pour traiter la demande d'asile en question et a accepté à cet effet la réadmission de l'intéressée sur son territoire. Le Secrétariat d'Etat aux migrations a en conséquence ordonné le renvoi en Allemagne. Ce renvoi a été confirmé sur recours par le Tribunal administratif fédéral. Le canton de Fribourg est quant à lui impérativement tenu d'exécuter les renvois Dublin et ne dispose d'aucune échappatoire quant à cette obligation légale.

Le fait que, comme en l'espèce, la personne concernée s'oppose à son renvoi de Suisse contraint en conséquence le canton à recourir à la force publique. A cet égard, contrairement à ce que rapportent les auteurs de la question, la prise en charge par la Police cantonale a été parfaitement adaptée aux circonstances. Elle s'est en outre déroulée dans le calme et n'a donné lieu à aucun des reproches rapportés de manière erronée dans la question.

Il convient encore de souligner qu'un tel cas particulier n'est pas exceptionnel. Les autorités cantonales sont en effet régulièrement confrontées à l'obligation de mettre en œuvre des renvois portant sur des personnes dites vulnérables, et la spécificité de chaque cas est soigneusement prise en compte dans la préparation puis l'exécution du renvoi.

Cela étant, le Conseil d'Etat répond comme suit aux différentes questions posées.

1. *Pourquoi les accords de Dublin sont-ils strictement respectés, alors que les autorités ont une marge de manœuvre notamment pour les personnes vulnérables et pourraient intercéder pour demander l'application de la clause de sauvegarde?*

L'autorité cantonale ne dispose d'aucune marge de manœuvre l'autorisant à renoncer à un renvoi Dublin, pour quelque motif que ce soit.

La compétence décisionnelle en la matière est du ressort exclusif du Secrétariat d'Etat aux migrations, conformément aux articles 31a al. 1 let. b de la Loi sur l'asile (LAsi) et 29a de l'Ordonnance fédérale 1 sur l'asile relative à la procédure (OA1).

Il est certes vrai que l'art. 17 par. 1 du règlement Dublin prévoit une clause de souveraineté permettant à un Etat membre de se déclarer responsable de l'examen d'une demande de protection internationale qui lui est présentée, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés par le règlement. Cette clause n'a force obligatoire que si le transfert du demandeur vers l'Etat responsable porterait atteinte à ses droits fondamentaux qui sont garantis par le droit international. Sachant que les Etats Dublin sont tous signataires de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention internationale du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou

dégradants, l'application de cette clause pour violation d'une norme de droit international public est donc rarissime.

En dehors de ce cas, l'art. 29a al. 3 OA 1 prévoit aussi la possibilité de faire application de cette clause pour des raisons humanitaires. Le Secrétariat d'Etat aux migrations peut alors également traiter la demande. Il s'aligne à cet égard sur la jurisprudence restrictive du Tribunal administratif fédéral. A cet égard, contrairement à ce que laissent entendre les intervenants, c'est en toute connaissance de l'ensemble des circonstances du cas que les autorités fédérales ont ordonné le retour en Allemagne, les mesures de prise en charge et de protection que nécessite l'intéressée étant assurées dans ce pays.

Le canton ne dispose par contre d'aucune compétence pour requérir du Secrétariat d'Etat aux migrations l'application de la clause de souveraineté, que ce soit pour des motifs liés à des atteintes présumées aux droits fondamentaux ou pour des motifs humanitaires.

En matière d'asile, le canton d'attribution n'a qu'un rôle d'exécutant. Il est ainsi tenu d'exécuter la décision de renvoi (art. 46 al. 1 LAsi). Le Secrétariat d'Etat aux migrations surveille l'exécution des renvois et met sur pied, conjointement avec les cantons, un suivi de l'exécution (art. 46 al. 3 LAsi).

2. *Pourquoi les autorités fédérales et cantonales ne prennent-elles pas en compte la vulnérabilité des requérant-e-s avant de prononcer un renvoi?*

Comme indiqué ci-dessus, les caractéristiques particulières à chaque cas sont examinées par les autorités avant la prise d'une décision de renvoi.

3. *Quelles sont exactement les sanctions économiques auxquelles s'expose le canton en cas de non renvoi prononcé par la Confédération, sont-elles systématiques et valent-elles plus que le respect de la dignité humaine?*

Selon la loi sur l'asile révisée et acceptée par le peuple lors de la votation du 5 juin 2016, la Confédération peut réclamer le remboursement d'indemnités forfaitaires déjà versées conformément à l'art. 88 de la présente loi, ainsi qu'aux art. 55 et 87 de la loi sur les étrangers (LEtr), lorsqu'un canton ne remplit pas ses obligations en matière d'exécution comme le prévoit l'art. 46 LAsi ou ne les remplit que partiellement et que rien ne justifie de tels manquements (art. 89b al. 1 LAsi).

Si le fait de ne pas remplir ses obligations en matière d'exécution comme le prévoit l'art. 46 LAsi ou de ne les remplir que partiellement entraîne une prolongation de la durée du séjour de la personne concernée en Suisse, la Confédération peut renoncer à verser au canton les indemnités forfaitaires visées à l'art. 88 de la présente loi et aux art. 55 et 87 LEtr (art. 89b al. 2 LAsi).

Concrètement, le renoncement par un canton à exécuter un renvoi particulier relevant de la Convention Dublin, entraînant de fait un glissement du cas en procédure nationale, peut déboucher sur une décision de la Confédération de ne plus verser aucune subvention au canton en lien avec la personne concernée (ni forfaits globaux, ni forfaits d'aide d'urgence, ni forfaits d'intégration), indépendamment de l'issue de la procédure (demande d'asile rejetée, octroi du statut de réfugié ou admission provisoire). Selon une estimation du service de l'action sociale calculée sur la base d'une procédure d'une durée de 18 mois, de telles pénalisations financières pourraient se solder pour le canton de Fribourg par des charges financières supplémentaires conséquentes, soit:

- > pour une seule personne finalement admise provisoirement: jusqu'à 130 000 francs;
- > pour une seule personne finalement reconnue réfugiée: jusqu'à 93 300 francs;
- > pour un seul requérant d'asile débouté: jusqu'à 32 600 francs.

Le canton de Fribourg a jusqu'ici échappé à de telles pénalités en observant ses obligations légales. S'il décidait de prendre sur lui la décision de ne pas exécuter le renvoi ordonné par la Confédération, il serait de toute évidence sanctionné.

Le respect de la dignité humaine est assuré dans le traitement de toutes les situations individuelles, et la mise en œuvre de renvois en dépit du refus des personnes concernées d'adhérer à leur obligation de quitter la Suisse ne saurait être considérée comme une violation de cette dignité. Le fait de renoncer à exécuter tous les renvois de Suisse des requérants d'asile récalcitrants serait au contraire inadmissible dans un Etat démocratique dont le peuple s'est choisi lui-même sa politique migratoire.

S'agissant du cas d'espèce, les intervenants omettent en outre de prendre en compte que la personne concernée avait la possibilité de regagner l'Allemagne dans les meilleures conditions possibles, sans aucune intervention policière, avec l'accompagnement d'un collaborateur du Service de la population et des migrants (SPoMi) jusqu'à la frontière. Or, l'intéressée a rejeté toute proposition dans ce sens, en manifestant son refus de quitter la Suisse. C'est uniquement en raison de cette opposition persistante que l'intéressée a dû être prise en charge par la police, dans la mesure où aucune autre solution n'existait.

4. *Pourquoi, dans les cas de vulnérabilité, le canton n'intercède-t-il pas auprès de la Confédération pour l'obtention de permis humanitaires car celle-ci peut activer unilatéralement et à discrétion la clause de souveraineté comprise dans les Accords de Dublin?*

Comme indiqué plus haut, le canton ne dispose d'aucune compétence pour requérir du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) l'application de la clause de souveraineté. Si

le canton est saisi de telles requêtes, il invite les personnes concernées à faire valoir leurs motifs directement auprès de l'autorité fédérale, dans le cadre d'une demande de réexamen. Le Conseil d'Etat souligne à cet égard que les autorités cantonales concernées, que ce soit la Direction de la sécurité et de la justice ou le Service de la population et des migrants, ne ménagent ni leur temps ni leurs compétences dans le traitement de toutes les demandes qui leurs parviennent, qu'elles émanent de mandataires des personnes concernées ou de tiers de la société civile ne disposant en soi d'aucun mandat leur permettant d'agir au nom desdites personnes.

5. *Pourquoi de telles mesures de coercition ont-elles été mises en œuvre pour le renvoi de la requérante présentée ci-dessus?*

Comme déjà dit, la personne concernée avait la possibilité de regagner l'Allemagne dans les meilleures conditions possibles, sans aucune intervention policière, avec l'accompagnement d'un collaborateur du SPoMi jusqu'à la frontière. C'est uniquement en raison de son opposition à son départ de Suisse que l'intéressée a dû être prise en charge par la police, dans la mesure où aucune autre solution n'existait.

Cela dit, les faits relatifs à l'opération de police tels que rapportés par les intervenants ne correspondent absolument pas à leur déroulement réel.

Malgré l'usage de la force publique que nécessite l'exécution du renvoi d'une personne qui s'y oppose, tout a été mis en œuvre, comme dans chacune des situations de renvoi par la contrainte, pour que la prise en charge policière se passe le mieux possible et permette d'exclure tout risque d'une réaction inconsidérée de l'intéressée et dommageable pour elle-même ou pour son enfant. Un collaborateur du SPoMi, qui a pleine connaissance des décisions fédérales rendues en l'espèce, était présent sur place, ainsi qu'une traductrice et un médecin. Ce dernier était présent non seulement lors de la prise en charge, mais également lors du transfert de la famille jusqu'à l'aéroport de Zurich.

L'heure matinale de l'intervention découle à la fois des contingences à prendre en compte pour l'ensemble de toutes les opérations successives nécessaires au succès d'un renvoi par la contrainte, mais aussi et surtout des limites horaires qui sont imposées par l'Etat Dublin appelé à réadmettre sur son territoire la personne concernée: la réadmission doit en principe intervenir à 14 heures au plus tard par vol accompagné au lieu déterminé par l'Etat reprenneur. En l'espèce, la fixation de l'heure d'intervention à 4h00 a tenu compte du départ du vol fixé à 9h05, du temps nécessaire au déplacement et à la préparation des effets personnels de la personne concernée.

L'opération de prise en charge même s'est déroulée sans le moindre problème. En possession des clés, trois policiers (dont une femme) en civil – et non huit – sont entrés discrètement

tement dans la chambre pour la sécuriser. Après avoir laissé suffisamment de temps à la mère et à l'enfant pour se réveiller, les policiers aidés de la traductrice ont expliqué la situation. Durant toute la procédure, la mère n'a jamais été entravée par des menottes. Elle a au contraire pu s'occuper de son fils, qui n'a jamais crié ni pleuré. L'enfant a reçu son biberon dans le calme, et la mère a reçu ses médicaments par le médecin. Les effets personnels de la famille ont été rassemblés et préparés avec soin, comprenant également de la nourriture pour l'enfant et un stock de médicaments pour la mère pour dix jours, ainsi que son ordonnance médicale et une somme de 100 francs. Le convoi a pris la direction de l'aéroport de Zurich à 4h50.

Pour être complet, il convient encore de mentionner qu'à l'aéroport de Zurich, durant le transfert entre le poste de police et l'avion sur le tarmac, la mère a été prise d'une légère crise. Elle a dû être momentanément entravée (avec des éléments en tissu et non avec des menottes), puis a pu rejoindre son fils dans l'avion. En Allemagne, la famille a été remise conformément à la procédure aux autorités locales.

L'image d'une interpellation «musclée» menée dans les cris et les larmes au mépris de l'état de vulnérabilité de la mère et de son enfant est donc totalement fausse.

6. *Pourquoi les autorités suisses, malgré la connaissance de la situation particulièrement grave du cas cité ci-dessus (violences conjugales et familiales, fragilité psychique en lien avec les traumatismes subis et idées suicidaires), ont-elles collaboré avec les autorités allemandes en renvoyant cette requérante dans la même région qu'elle a fui?*

Comme déjà dit, le canton ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans l'exécution des renvois Dublin. Dans la mesure où il s'agissait d'un cas médical, le Secrétariat d'Etat aux migrations a transmis aux autorités allemandes deux semaines avant le renvoi l'annonce d'un cas médical tout en précisant les troubles signalés ainsi que le traitement en cours. Ces indications se fondaient sur un rapport médical établi par le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), qui a été traduit en allemand par le SPoMi et transmis aux autorités allemandes. Les craintes exprimées par la requérante en Suisse, notamment vis-à-vis de son mari, étaient dûment mentionnées dans le rapport en question, de sorte que les autorités allemandes en étaient informées et donc en capacité de prendre toutes mesures utiles.

Le 27 février 2018

## **Anfrage 2017-CE-239 Giovanna Garghentini Python/Xavier Ganioz – Banalisierung der institutionellen Gewalt**

### **Anfrage**

Kürzlich haben Zivilpersonen von beunruhigenden Situationen berichtet, die aufzeigen, zu welcher Grausamkeit unsere Behörden fähig sind.

So suchte beispielsweise eine Asylsuchende, die als Kurdin vor dem Krieg im Irak geflohen war und in Deutschland von ihrem Lebenspartner und seiner Familie misshandelt worden war, Zuflucht in der Schweiz, um sich von ihren Verletzungen zu erholen und ihrem Sohn ein besseres Leben zu ermöglichen. Als sie vor Kurzem aus einem psychiatrischen Spital entlassen wurde, versuchte sie, zuversichtlich in die Zukunft zu blicken, und baute sich nach und nach ein Netzwerk auf.

Sie ist keine gefährliche Kriminelle. Trotzdem stürmen am Montag, 11. September, um 4 Uhr morgens 8 Polizisten in ihr Schlafzimmer, legen ihr Handschelle an, hindern sie daran, sich um ihren Sohn zu kümmern, der vor lauter Angst schreit und weint, lassen sie ihre Medikamente nicht nehmen und bringen sie mit ihrem Sohn nach Deutschland.

In Deutschland wird sie den Behörden übergeben, erhält die Adresse des Asylzentrums, zu dem sie sich begeben soll (100 km vom Flughafen entfernt), und wird dann sich selbst überlassen. Das Zentrum befindet sich 15 Minuten von dem Ort entfernt, an dem sie Opfer häuslicher Gewalt wurde. Einige Tage später teilt ihr eine Mitarbeiterin des Asylzentrums mit, dass sie in das Zentrum verlegt werden solle, wo ihr Lebenspartner wohnt, an denselben Ort also, von wo sie in die Schweiz geflohen war, um Asyl zu beantragen. Verzweifelt und in Tränen aufgelöst erklärt sie, dass es für sie zu gefährlich sei, in dieses Zentrum zurückzukehren, dass sie und ihr Sohn dort in ernsthafter Gefahr wären, wieder der Gewalt des Lebenspartners/Vaters ausgesetzt zu sein. Die Angestellte stellt sie danach vor die «Wahl»: Entweder sie befolgt die Anordnung oder sie und ihr Sohn stehen auf der Strasse. Zu ihrer und ihres zweijährigen Sohnes Sicherheit wählt sie die Strasse.

Die Schweizer Behörden haben diese Frau und ihren Sohn aufgrund der Dublin-Abkommen gewaltsam ausgeschafft, ohne ihre schweren physischen und psychischen Probleme (auch Selbstmordgedanken) und ihr Trauma als Opfer häuslicher Gewalt zu berücksichtigen.

Daher stellen wir dem Staatsrat folgende Fragen:

1. *Weshalb werden die Dublin-Abkommen strikt eingehalten, obwohl die Behörden bei verletzlichen Personen über einen Handlungsspielraum verfügen und die Anwendung der humanitären Klausel beantragen könnten?*

2. *Weshalb berücksichtigen die eidgenössischen und kantonalen Behörden nicht die Verletzlichkeit von Asylsuchenden, bevor sie eine Wegweisung verfügen?*
3. *Welche wirtschaftlichen Sanktionen riskiert der Kanton genau, wenn er eine vom Bund verfügte Wegweisung nicht vollzieht? Werden die Sanktionen systematisch verhängt und sind sie wichtiger als der Schutz der Menschenwürde?*
4. *Weshalb setzt sich der Kanton im Fall von verletzlichen Personen beim Bund nicht für Aufenthaltsbewilligungen aus humanitären Gründen ein? Dieser kann nämlich einseitig und nach Belieben die Ermessensklausel der Dublin-Abkommen aktivieren.*
5. *Weshalb wurden bei der Wegweisung der oben genannten Asylsuchenden solche Zwangsmassnahmen angewendet?*
6. *Weshalb haben die Schweizer Behörden mit den deutschen Behörden zusammengearbeitet, indem sie die Asylsuchende in dieselbe Region ausschafften, aus der sie geflohen war, obwohl ihnen der besondere Schweregrad des oben beschriebenen Falles bekannt war (Gewalt in Partnerschaft und Familie, psychische Verletzlichkeit aufgrund der erlittenen Traumata und Selbstmordgedanken)?*

Den 11. Oktober 2017

### Antwort des Staatsrats

Einleitend verwehrt sich der Staatsrat ausdrücklich gegen die Darstellung der Verfasser der vorliegenden Anfrage, wonach die kantonalen Behörden bei der Erfüllung ihres Auftrags zum Vollzug von Entscheiden der eidgenössischen Asylbehörde Grausamkeit walten liessen. Diese Behauptung stützt sich auf eine lücken- und fehlerhafte Kenntnis der erwähnten Einzelfälle, namentlich eines genauer ausgeführten Falles, und zeugt von mangelndem Respekt gegenüber den Angestellten des öffentlichen Dienstes, die Tag für Tag sorgfältig und mit grosser professioneller Kompetenz die undankbare Aufgabe erfüllen, Wegweisungen von ausländischen Staatsangehörigen aus der Schweiz zu vollziehen, und dabei die demokratisch legitimierte Gesetzgebung unseres Landes anwenden.

Der Staatsrat erinnert daran, dass die Schweiz seit dem Inkrafttreten ihres Beitrittsabkommens am 12. Dezember 2008 dem Dublin-Raum angehört. Das Schweizer Stimmvolk hatte diesem Beitritt am 5. Juni 2005 zugestimmt. Gemäss dem Dublin-Abkommen erhalten nach Europa eingereiste Asylsuchende die Garantie, dass ihr Asylgesuch tatsächlich geprüft wird, wobei gleichzeitig die Möglichkeit, mehrere Asylgesuche zu stellen, und damit sogenannter Asyltourismus ausgeschlossen wird. Das Dublin-Abkommen überträgt damit die alleinige Prüfungs- und Entscheidkompetenz an den Staat, in dem die betroffene Person zuerst ein Schutzgesuch eingereicht hat. In dem Fall, der von den Autoren

der Anfrage beschrieben wird, ist der deutsche Staat für das fragliche Asylgesuch zuständig und hat zu diesem Zweck die Rückübernahme der Betroffenen in sein Hoheitsgebiet bewilligt. In der Folge ordnete das Staatssekretariat für Migration ihre Wegweisung nach Deutschland an. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Wegweisung in einem Beschwerdeverfahren bestätigt. Der Kanton Freiburg ist zwingend angehalten, Dublin-Wegweisungen zu vollziehen, und kann sich dieser gesetzlichen Pflicht nicht entziehen.

Widersetzt sich die betroffene Person wie im vorliegenden Fall ihrer Wegweisung aus der Schweiz, so zwingt dies den Kanton dazu, Polizeigewalt anzuwenden. Entgegen den Aussagen der Autoren dieser Anfrage war der Einsatz der Kantonspolizei den Umständen vollkommen angemessen. Er ging im Übrigen ruhig vonstatten und gab keinerlei Anlass zu den Vorwürfen, die in der Anfrage fälschlicherweise gemacht werden.

Es ist noch hervorzuheben, dass dieser besondere Fall nicht aussergewöhnlich ist. Die Kantonsbehörden haben regelmässig die Pflicht, Wegweisungen von sogenannten verletzlichen Personen zu vollziehen, und die Besonderheit jedes Falles wird bei den Vorbereitungen jeweils sorgfältig berücksichtigt.

Demzufolge beantwortet der Staatsrat die verschiedenen Fragen wie folgt:

1. *Weshalb werden die Dublin-Abkommen strikt eingehalten, obwohl die Behörden bei verletzlichen Personen über einen Handlungsspielraum verfügen und die Anwendung der humanitären Klausel beantragen könnten?*

Die kantonale Behörde verfügt über keinerlei Handlungsspielraum, der ihr erlauben würde, aus welchem Grund auch immer auf eine Dublin-Wegweisung zu verzichten.

Die Entscheidkompetenz liegt gemäss den Artikeln 31a Abs. 1 Bst. b des Asylgesetzes (AsylG) und 29a der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1) ausschliesslich beim Staatssekretariat für Migration.

Es trifft zwar zu, dass die Dublin-Verordnung in Artikel 17 Par. 1 eine Ermessensklausel vorsieht, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, die Prüfung eines an sie gerichteten Antrags auf internationalen Schutz zu übernehmen, auch wenn sie nach den in der Verordnung festgelegten Kriterien nicht dafür zuständig sind. Die Klausel ist jedoch nur dann verbindlich, wenn die Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat die völkerrechtlich geschützten Grundrechte der gesuchstellenden Person verletzen würde. Da die Dublin-Staaten alle das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, die Europäische Menschenrechtskonvention und das internationale Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe unterzeichnet haben,

ist die Anwendung dieser Klausel wegen Verletzung einer völkerrechtlichen Bestimmung äusserst selten.

Abgesehen von diesem Fall sieht auch Artikel 29a Abs. 3 AsylV 1 die Möglichkeit vor, die Ermessensklausel aus humanitären Gründen anzuwenden. In diesem Fall kann das Staatssekretariat für Migration das Gesuch ebenfalls behandeln. Es hält sich dabei an die restriktive Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Im Gegensatz zu dem, was die Autoren der Anfrage glauben machen, wussten die Bundesbehörden demnach genau über die Umstände des Falles Bescheid, als sie die Rückführung nach Deutschland anordneten, da die erforderlichen Betreuungs- und Schutzmassnahmen dort gewährleistet sind.

Der Kanton verfügt hingegen nicht über die Kompetenz, beim Staatssekretariat für Migration die Anwendung der Ermessensklausel zu beantragen, sei dies, weil er eine Verletzung der Grundrechte befürchtet, oder aus humanitären Gründen.

Im Asylbereich ist der Zuweisungskanton nur Befehlsempfänger. Er ist deshalb verpflichtet, Wegweisungsverfügungen zu vollziehen (Art. 46 Abs. 1 AsylG). Das Staatssekretariat für Migration überwacht den Vollzug und erstellt zusammen mit den Kantonen ein Monitoring des Wegweisungs vollzugs (Art. 46 Abs. 3 AsylG).

2. *Weshalb berücksichtigen die eidgenössischen und kantonalen Behörden nicht die Verletzlichkeit von Asylsuchenden, bevor sie eine Wegweisung verfügen?*

Wie oben erwähnt prüfen die Behörden vor jedem Wegweisungsentscheid die fallspezifischen Besonderheiten.

3. *Welche wirtschaftlichen Sanktionen riskiert der Kanton genau, wenn er eine vom Bund verfügte Wegweisung nicht vollzieht? Werden die Sanktionen systematisch verhängt und sind sie wichtiger als der Schutz der Menschenwürde?*

Gemäss dem revidierten und in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 genehmigten Asylgesetz kann der Bund bereits ausgerichtete Pauschalabgeltungen nach Artikel 88 dieses Gesetzes und nach den Artikeln 55 und 87 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) zurückfordern, wenn ein Kanton die Vollzugsaufgaben gemäss Artikel 46 AsylG nicht oder nur mangelhaft erfüllt und keine entschuldigen Gründe vorliegen (Art. 89b Abs. 1 AsylG).

Führt die Nichterfüllung oder die mangelhafte Erfüllung von Vollzugsaufgaben nach Artikel 46 AsylG zu einer Verlängerung der Aufenthaltsdauer der betroffenen Person in der Schweiz, so kann der Bund darauf verzichten, die entsprechenden beim Kanton anfallenden Kosten durch Pauschalabgeltungen nach Artikel 88 dieses Gesetzes und nach den Artikeln 55 und 87 AuG zu entschädigen (Art. 89b Abs. 2 AsylG).

Verzichtet ein Kanton darauf, eine bestimmte, dem Dublin-Abkommen unterliegende Wegweisung zu vollziehen, so wird der Fall damit faktisch in das nationale Asylverfahren überführt. Konkret kann dies dazu führen, dass der Bund beschliesst, dem Kanton für die betroffene Person keinerlei Subventionen mehr auszurichten (weder Gesamtpauschalen, noch Nothilfepauschalen, noch Integrationspauschalen), und dies unabhängig vom Ausgang des Verfahrens (Abweisung des Asylgesuchs, Gewährung des Flüchtlingsstatus oder vorläufige Aufnahme). Gemäss einer Schätzung des Kantonalen Sozialamts, die auf einem 18 Monate dauernden Verfahren basiert, könnte eine solche Geldstrafe für den Kanton Freiburg eine wesentliche finanzielle Mehrbelastung bedeuten:

- > für eine Einzelperson, die schliesslich provisorisch aufgenommen wird: bis zu 130 000 Franken;
- > für eine Einzelperson, die schliesslich als Flüchtling anerkannt wird: bis zu 93 300 Franken;
- > für eine/n einzelne/n abgewiesene/n Asylsuchende/n: bis zu 32 600 Franken.

Der Kanton Freiburg ist einer solchen Strafe bisher entgangen, indem er seine gesetzlichen Verpflichtungen erfüllt hat. Würde er beschliessen, eine vom Bund angeordnete Wegweisung nicht zu vollziehen, so würde er sicherlich sanktioniert.

Die Achtung der Menschenwürde ist bei der Behandlung jedes einzelnen Falles gewährleistet und der Vollzug von Wegweisungen trotz der Weigerung der betroffenen Personen, ihrer Pflicht, die Schweiz zu verlassen, nachzukommen, kann nicht als Verletzung dieser Würde angesehen werden. Der Verzicht auf den Vollzug aller Wegweisungen von renitenten Asylsuchenden wäre hingegen unzulässig in einem demokratischen Staat, dessen Volk seine Migrationspolitik selbst gewählt hat.

Im vorliegenden Fall verschweigen die Urheber der Anfrage zudem, dass die betroffene Person die Möglichkeit hatte, ohne jeglichen Polizeieinsatz unter den bestmöglichen Bedingungen nach Deutschland zurückzukehren, wobei sie ein Mitarbeiter des Amtes für Bevölkerung und Migration (BMA) bis zur Grenze begleitet hätte. Mit ihrer Weigerung, die Schweiz zu verlassen, wies die Betroffene jedoch jeden entsprechenden Vorschlag zurück. Einzig aufgrund dieser anhaltenden Weigerung musste die Betroffene in Polizeigewahrsam genommen werden, da es keine andere Lösung gab.

4. *Weshalb setzt sich der Kanton im Fall von verletzlichen Personen beim Bund nicht für Aufenthaltsbewilligungen aus humanitären Gründen ein? Dieser kann nämlich einseitig und nach Belieben die Ermessensklausel der Dublin-Abkommen aktivieren.*

Wie oben erwähnt verfügt der Kanton nicht über die Kompetenz, beim Staatssekretariat für Migration (SEM) die Anwendung der Ermessensklausel zu beantragen. Wenn der Kan-

ton eine solche Anfrage erhält, empfiehlt er den betroffenen Personen, ihre Gründe in einem Wiedererwägungsgesuch direkt bei der Bundesbehörde geltend zu machen. Der Staatsrat betont in diesem Zusammenhang, dass die betroffenen Kantonsbehörden (die Sicherheits- und Justizdirektion und das Amt für Bevölkerung und Migration) weder Zeit noch Aufwand scheuen, um all die Anfragen zu beantworten, die sie von den Anwältinnen und Anwälten der betroffenen Personen erhalten, oder von Drittpersonen aus der Zivilgesellschaft, die an sich über keinerlei Mandat verfügen, das ihnen erlauben würde, im Namen dieser Personen zu handeln.

5. *Weshalb wurden bei der Wegweisung der oben genannten Asylsuchenden solche Zwangsmassnahmen angewendet?*

Es wurde bereits gesagt, dass die betroffene Person die Möglichkeit hatte, ohne jeglichen Polizeieinsatz unter den bestmöglichen Bedingungen nach Deutschland zurückzukehren, wobei sie ein Mitarbeiter des BMA bis zur Grenze begleitet hätte. Einzig weil sie sich ihrer Abreise aus der Schweiz widersetzte, musste die Betroffene in Polizeigewahrsam genommen werden, da es keine andere Lösung gab.

Im Übrigen entspricht die Beschreibung des Polizeieinsatzes in der Anfrage überhaupt nicht dem tatsächlichen Verlauf.

Trotz der Anwendung von Polizeigewalt, die der Vollzug der Wegweisung einer renitenten Person erfordert, wurde wie bei jeder Zwangsausschaffung alles unternommen, damit die Abholung durch die Polizei so gut wie möglich verläuft und um jede Gefahr einer unüberlegten Reaktion der Betroffenen, die ihr selbst oder ihrem Kind geschadet hätte, ausschliessen zu können. Ein Mitarbeiter des BMA, der alle in diesem Fall verfügten Entscheide des Bundes kannte, war ebenso anwesend wie eine Übersetzerin und ein Arzt. Der Arzt war nicht nur anwesend, als die Betroffene in Polizeigewahrsam genommen wurde, sondern auch bei der Überstellung der Familie an den Flughafen Zürich.

Dass der Einsatz so früh am Morgen stattfand, hat einerseits mit den Erfordernissen zu tun, die bei den verschiedenen Schritten für eine erfolgreiche Zwangsausschaffung zu berücksichtigen sind, aber auch und vor allem mit den zeitlichen Vorgaben des Dublin-Staates, der die betroffene Person in sein Hoheitsgebiet rückübernehmen sollte: Die Rückübernahme muss grundsätzlich spätestens um 14 Uhr mit einem begleiteten Flug zu dem vom rückübernehmenden Staat bestimmten Ort erfolgen. Im vorliegenden Fall wurde die Einsatzzeit auf 4 Uhr festgelegt, weil das Flugzeug um 9.05 Uhr abhob und weil zuvor die persönlichen Sachen der Betroffenen gepackt und diese zum Flughafen gefahren werden mussten.

Der Einsatz selbst bereitete keinerlei Probleme. Drei (und nicht acht) Polizeibeamte in zivil (darunter eine Frau), die über die Wohnungsschlüssel verfügten, betraten diskret das Schlafzimmer, um es zu sichern. Nachdem sie der Mutter und

ihrem Kind genügend Zeit zum Aufwachen gelassen hatten, erklärten die Polizisten mit Hilfe der Übersetzerin die Situation. Während des gesamten Einsatzes wurde die Mutter nie mit Handschelle gefesselt. Sie konnte sich im Gegenteil um ihren Sohn kümmern, der weder schrie noch weinte. Das Kind bekam in Ruhe sein Fläschchen und die Mutter erhielt vom Arzt ihre Medikamente. Die persönlichen Sachen der Familie wurden sorgfältig zusammengesucht, unter anderem das Essen für das Kind, ein Vorrat an Medikamenten für die Mutter für zehn Tage, das Arztzeugnis und Bargeld im Wert von 100 Franken. Um 4.50 Uhr fuhr der Konvoi in Richtung Flughafen Zürich los.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Mutter am Flughafen Zürich beim Transport vom Polizeiposten zum Flugzeug auf dem Rollfeld eine leichte Krise hatte. Sie musste vorübergehend gefesselt werden (mit Stoffutensilien und nicht mit Handschellen), bevor sie zu ihrem Sohn in das Flugzeug steigen konnte. In Deutschland wurde die Familie nach dem vorgesehenen Verfahren den lokalen Behörden übergeben.

Das Bild einer gewaltsamen Aktion mit Tränen und Geschrei und unter Missachtung der Verletzlichkeit von Mutter und Kind ist also völlig falsch.

6. *Weshalb haben die Schweizer Behörden mit den deutschen Behörden zusammengearbeitet, indem sie die Asylsuchende in dieselbe Region zurückwiesen, aus der sie geflohen war, obwohl ihnen der besondere Schweregrad des oben beschriebenen Falles bekannt war (Gewalt in Partnerschaft und Familie, psychische Verletzlichkeit aufgrund der erlittenen Traumata und Selbstmordgedanken)?*

Wie bereits gesagt verfügt der Kanton beim Vollzug von Dublin-Wegweisungen über keinerlei Handlungsspielraum. Da es sich um einen medizinischen Fall handelte, kündigte das Staatssekretariat für Migration den deutschen Behörden die bevorstehende Ausschaffung zwei Wochen vorher an und informierte sie über die erwähnten Beschwerden und die laufende Behandlung. Die Angaben stützten sich auf einen Arztbericht des Freiburger Netzwerks für psychische Gesundheit (FNPG), der vom BMA übersetzt und den deutschen Behörden übermittelt wurde. Die Befürchtungen, welche die Asylsuchende in der Schweiz namentlich zu ihrem Mann geäußert hatte, wurden in diesem Bericht ausreichend erwähnt. Die deutschen Behörden waren also darüber informiert und in der Lage, die nötigen Massnahmen zu treffen.

Den 27. Februar 2018

## Question 2017-CE-264 Emanuel Waeber/ Yvan Hunziker – Mesures prises quant à la réalisation du Concept cantonal du sport

### Question

Le Conseil d'Etat est invité à s'exprimer à propos des mesures concrètes prises quant à la réalisation du Concept cantonal du sport, à travers les questions suivantes. Dans le Concept cantonal du sport, publié en février 2016, apparaît au point 3.2.3: «*Le canton, en collaboration avec des représentants du sport dans le secteur du droit privé, développe et soutient dans le cadre de ses compétences légales la fondation d'un centre de compétences pour les questions relatives au sport. Il sera exploité par des organisations sportives régies par le droit privé et est l'office de conseil et de coordination pour les personnes du canton pratiquant le sport. Ses activités comprennent en particulier le conseil et les prestations concernant les questions sur l'alimentation et la pratique saine du sport ainsi que les questions relatives aux sciences de l'entraînement.*»

Le 13 septembre 2017, un concept précis dont le contenu traitait du point ci-dessus a été présenté lors de l'assemblée générale du groupe parlementaire «sport» par Monsieur Patrick Buchs. Le concept «Maison des sports Fribourg» semble prometteur, car il profite du soutien du sport, de l'économie, de la médecine et de divers instituts de formation. Considérant que le point déjà mentionné avait émané du Service cantonal du sport et que l'établissement des besoins avait été établi préalablement, nous sommes étonnés que, depuis la validation du Concept cantonal du sport, aucune mesure concrète n'ait été initiée pour la réalisation de ces objectifs stratégiques.

En outre, le Conseil d'Etat a évoqué, en décembre 2016, un montant de 500 000 francs pour appuyer la phase de candidature des Jeux olympiques de 2026. Nous soutenons cet engagement du canton, car les Jeux olympiques pourront, en plus du sport, avoir un effet positif également sur l'économie, le tourisme et la société en général. L'échec de la candidature de Sion 2006 a montré que la phase de candidature était très importante pour mieux anticiper et gérer un éventuel refus. Sion 2006 n'avait en effet pas tenu compte de cela et la déception à l'automne 1999 en fut très grande. De ce fait, nous demandons que soient mises en évidence des plus-values concrètes pour la phase de candidature 2026 et pour notre canton. Ceci représenterait un geste important vis-à-vis du contribuable et du sport.

Questions:

1. *Comment est organisé le planning de la réalisation de ces objectifs stratégiques (Centre de compétences pour les questions relatives au sport)?*
2. *Quelles ressources (financières et humaines) vont-elles être budgétées pour la réalisation du «Centre de compétences pour les questions relatives au sport» du Concept cantonal du sport?*

3. *Quand est-ce que le Conseil d'Etat a l'intention de débiter le lancement d'une élaboration de stratégie à long terme pour l'encouragement du sport, comme celui qu'il a présenté pour la culture en juillet 2017?*
4. *Comment le Conseil d'Etat prévoit-il la planification du développement d'une stratégie pour le sport d'ici 2030?*

Le 15 novembre 2017

### Réponse du Conseil d'Etat

La loi sur le sport du 16 juin 2010 (RSF 460.1) et le Concept cantonal du sport de février 2016 ([http://www.fr.ch/sspo/files/pdf84/1510\\_conceptdusport\\_vf\\_fr11.pdf](http://www.fr.ch/sspo/files/pdf84/1510_conceptdusport_vf_fr11.pdf)) définissent le cadre au sein duquel le Conseil d'Etat soutient le développement du sport dans le canton. Le sport figure en bonne place dans le programme gouvernemental et plan financier de la législature. Le Concept cantonal du sport est donc très récent; plusieurs mesures annoncées sont en cours de réalisation, mais toutes ne peuvent évidemment pas être réalisées simultanément. La Commission cantonale du sport et de l'éducation physique (CCSEP), dont la composition a été renouvelée au 1<sup>er</sup> juillet 2017, s'est rapidement saisie du dossier et travaille sur des propositions d'orientation du domaine du sport. Elle soumettra, d'ici quelques mois, des propositions d'axes prioritaires à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) pour les prochaines années.

Cela étant dit, le Conseil d'Etat répond aux questions de la manière suivante.

1. *Comment est organisé le planning de la réalisation de ces objectifs stratégiques (Centre de compétences pour les questions relatives au sport)?*

La Commission cantonale du sport et de l'éducation physique a commencé son travail d'évaluation du concept cantonal du sport dès ses premières séances après le 1<sup>er</sup> juillet 2017 et soumettra ses propositions de priorités à la DICS pour l'été 2018. Toutefois, des discussions et des travaux de coordination ont déjà été entrepris avec différents partenaires. A noter par exemple qu'un nouveau centre de compétences du mouvement et du sport est né à l'HFR, l'HFR-sport. Ceci constitue un premier pas vers la création du réseau (ou «centre de compétences» mentionné dans le Concept du sport) pour lequel l'Etat collabore avec les organisations sportives régies par le droit privé. Il s'agit bien là d'activités de conseils et de prestations privées en faveur du sport, qui peuvent être valablement effectuées sans un regroupement géographique des prestataires. L'association fribourgeoise des sports (AFS), organe faîtière des associations sportives fribourgeoises, est largement représentée dans la CCSEP et est très attentive aux besoins de ses membres dans ce travail de coordination et de priorisation.

2. *Quelles ressources (financières et humaines) vont être budgétées pour la réalisation du «Centre de compétences pour les questions relatives au sport» du Concept cantonal du sport?*

Compte tenu de l'évaluation des priorités à mettre en place dans le Concept cantonal du sport présentant une stratégie à long terme, il n'est pour l'instant pas prévu de budgéter des ressources particulières pour ce domaine spécifique de «centre de compétences». Le Concept est par ailleurs très clair s'agissant de l'initiative et du financement de ce centre de compétences: ce sont les organisations sportives régies par le droit privé qui doivent en être le porteur.

3. *Quand est-ce que le Conseil d'Etat a l'intention de débiter le lancement d'une élaboration de stratégie à long terme pour l'encouragement du sport, comme celui qu'il a présenté pour la culture en juillet 2017?*

Le Concept cantonal du sport définit les priorités et assure la coordination des efforts des collectivités publiques et des organisations sportives en matière de promotion des activités et des infrastructures sportives. Il présente ainsi la stratégie globale et à long terme du canton pour le domaine du sport. Une priorisation doit maintenant être définie.

4. *Comment le Conseil d'Etat prévoit-il la planification du développement d'une stratégie pour le sport d'ici 2030?*
- Le Concept cantonal du sport est un instrument de planification pluriannuelle fixant les objectifs et les priorités en matière de promotion des activités et des infrastructures sportives sur le plan cantonal. Il précise notamment les éléments suivants:
  - les objectifs et les priorités fixés en matière de promotion des activités physiques et du sport dans le canton;
  - les besoins et les priorités en matière d'infrastructures sportives fondés sur l'inventaire des installations sportives;
  - une planification de mise en œuvre comprenant les implications prévisibles pour l'Etat, les communes et les milieux directement concernés dans le canton.

Le concept est adapté à chaque fois que les circonstances le justifient, mais, en règle générale, en concertation avec le programme gouvernemental et plan financier de législature. Ces dernières années par exemple, un effort particulier a été fait conformément au programme de la législature 2012–2016 (*le soutien aux nouvelles infrastructures aquatiques devant rendre possible la natation obligatoire dans les écoles*) et au point 4.6 du concept cantonal du sport (*soutien spécifique pour les piscines d'une certaine importance afin de promouvoir l'apprentissage de la natation, d'augmenter la sécurité et d'améliorer le bien-être de la population*). Une modification de la loi sur le sport (LSport) a été effectuée dans ce sens et l'ordonnance sur le subventionnement des piscines (OPiscines, RSF 464.16) a été adoptée le 25 août 2015. Les montants

nécessaires à ce soutien sont inscrits dans le plan financier 2017–2021 et permettront la réalisation d'infrastructures (piscines, patinoire, stade) et le suivi d'autres interventions parlementaires, comme par exemple le SAF (sports-arts-formation) ou le Campus Lac-Noir.

Le 27 février 2018

—

## **Anfrage 2017-CE-264 Emanuel Waeber/ Yvan Hunziker – Massnahmen zur Umsetzung des kantonalen Sportkonzepts**

### **Anfrage**

Mit vorliegender Anfrage wird der Staatsrat eingeladen, sich über konkrete Massnahmen zur Umsetzung des kantonalen Sportkonzepts zu äussern. Im kantonalen Sportkonzept, welches im Februar 2016 publiziert wurde, steht unter dem Punkt 3.2.3 folgendes: *«Der Kanton unterstützt im Rahmen seiner gesetzlichen Befugnisse und in Zusammenarbeit mit Vertretern des Sports im privatrechtlichen Bereich die Gründung eines Kompetenzzentrums für Sport. Dieses wird von privatrechtlichen Sportorganisationen betrieben und ist Beratungs- und Anlaufstelle für alle, die im Kanton Sport betreiben. Seine Tätigkeiten umfassen insbesondere Dienstleistungen sowie Beratung bei Fragen zur Ernährung und zu einer gesunden sportlichen Betätigung und zur Trainingslehre.»*

Am 13. September 2017 wurde an der Generalversammlung der parlamentarischen Gruppe Sport von Herrn Patrick Buchs ein gut reflektiertes Konzept vorgestellt, welches inhaltlich präzise dem obgenannten Artikel des kantonalen Sportkonzepts entspricht. Das Konzept «Haus des Sports Freiburg» scheint uns ein vielversprechendes Projekt, zumal es Unterstützung aus Sport, Wirtschaft, Medizin und von diversen Bildungsinstituten geniesst. In Anbetracht dessen, dass der besagte Konzeptartikel einer Überzeugung des kantonalen Sportamtes entsprungen ist und die entsprechende Bedürfnisabklärung offensichtlich bereits gemacht wurde, sind wir erstaunt, dass seit der Validierung des kantonalen Sportkonzepts keine konkreten Massnahmen zur Umsetzung dieses strategischen Ziels initiiert wurden.

Zudem hat der Staatsrat im Dezember 2016 eine Betrag in der Höhe von 500'000 Franken für die Kandidaturphase der Olympischen Spiele 2026 gesprochen. Wir unterstützen dieses Engagement des Kantons, weil die Olympischen Spiele nicht nur den Sport, sondern auch die die Wirtschaft, den Tourismus und die Gesellschaft mit nachhaltigen Impulsen versetzen kann. Die gescheiterte Kandidatur von Sion 2006 hat gezeigt, dass der Kandidaturphase eine hohe Wichtigkeit zugeschrieben werden muss, um eine allfällige Niederlage besser aufzufangen. Sion 2006 hat das damals nicht gemacht – umso grösser war die Ohnmacht im Herbst 1999. Für die

Kandidatur 2026 und unseren Kanton fordern wir deshalb, dass bereits aus der Kandidaturphase konkrete Mehrwerte entstehen sollen. Das wäre gegenüber den Steuerzahlern und dem Sport ein wichtiges Zeichen.

Fragen:

1. *Wie sieht der Zeitplan für die Umsetzung dieses strategischen Ziels aus (Kompetenzzentrum Sport)?*
2. *Welche Ressourcen (finanziell und personell) wurden für die Realisierung des im kantonalen Sportkonzept definierten «Kompetenzzentrum Sport» budgetiert?*
3. *Wann gedenkt der Staatsrat mit der Ausarbeitung einer langfristigen Strategie für die Sportförderung im Kanton zu beginnen, ähnlich wie er es für die Kultur im Juli 2017 präsentiert hat?*
4. *Wie sieht die Agenda des Staatsrates für die Entwicklung einer Sportstrategie 2030 aus?*

Den 15. November 2017

### Antwort des Staatsrats

Das Sportgesetz vom 16. Juni 2010 (SGF 460.1) und das kantonale Sportkonzept vom Februar 2016 ([http://www.fr.ch/sspo/files/pdf84/1510\\_conceptdusport\\_vf\\_de.pdf](http://www.fr.ch/sspo/files/pdf84/1510_conceptdusport_vf_de.pdf)) legen fest, in welchem Rahmen der Staatsrat die Entwicklung des Sports im Kanton unterstützt. Sport spielt im Regierungsprogramm und im Finanzplan der Legislatur eine wichtige Rolle. Das kantonale Sportkonzept liegt somit erst seit kurzem vor. Die Umsetzung mehrerer angekündigter Massnahmen ist angefallen, aber natürlich können nicht alle gleichzeitig realisiert werden. Die kantonale Sportkommission, deren Zusammensetzung am 1. Juli 2017 neu festgelegt wurde, hat das Dossier rasch aufgegriffen und arbeitet an Vorschlägen für die Ausrichtung im Bereich des Sports. In einigen Monaten wird sie der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) Vorschläge für die Schwerpunkte in den kommenden Jahren unterbreiten.

Der Staatsrat beantwortet die gestellten Fragen wie folgt.

1. *Wie sieht der Zeitplan für die Umsetzung dieses strategischen Ziels aus (Kompetenzzentrum Sport)?*

Die kantonale Sportkommission hat gleich in ihren ersten Sitzungen nach dem 1. Juli 2017 ihre Arbeit mit der Evaluation des kantonalen Sportkonzepts begonnen und wird der EKSD ihre Vorschläge im Sommer 2018 unterbreiten. Es wurden bereits Gespräche mit verschiedenen Partnern geführt und Koordinationsarbeiten in die Wege geleitet. So wurde beispielsweise am HFR ein neues Kompetenzzentrum für Bewegung und Sport geschaffen, das HFR-Sport. Dies bildet einen ersten Schritt hin zum Aufbau des Netzwerks (oder «Kompetenzzentrums», das im Konzept des Sports

erwähnt wird), bei dem der Staat mit privatrechtlichen Sportorganisationen zusammenarbeitet. Dabei handelt es sich um Beratungstätigkeiten und private Dienstleistungen für den Sport, die ohne eine geografische Zusammenlegung der Anbieter rechtmässig durchgeführt werden können. Der Freiburger Verband für Sport (FVS), Dachverband der Freiburger Sportvereine, ist in der kantonalen Sportkommission gut vertreten und achtet bei dieser Koordinationsarbeit und Prioritätensetzung auf die Bedürfnisse seiner Mitglieder.

2. *Welche Ressourcen (finanziell und personell) wurden für die Realisierung des im kantonalen Sportkonzept definierten «Kompetenzzentrum Sport» budgetiert?*

Im Hinblick auf die Beurteilung der Prioritäten, die im kantonalen Sportkonzept im Rahmen einer langfristigen Strategie festzulegen sind, ist derzeit nicht vorgesehen, Sondermittel für diesen besonderen Bereich des «Kompetenzzentrums» zu veranschlagen. Das Konzept enthält im Übrigen klare Vorgaben für die Lancierung und Finanzierung dieses Kompetenzzentrums: Dieses soll von den privatrechtlichen Sportorganisationen getragen werden.

3. *Wann gedenkt der Staatsrat mit der Ausarbeitung einer langfristigen Strategie für die Sportförderung im Kanton zu beginnen, ähnlich wie er es für die Kultur im Juli 2017 präsentiert hat?*

Das kantonale Sportkonzept legt die Prioritäten fest und sorgt für die Koordination der Bemühungen von Gemeinwesen und Sportorganisationen im Bereich der Förderung von Sport und Sportanlagen. Es stellt somit die umfassende und langfristige Strategie des Kantons für den Bereich des Sports dar. Nun gilt es Prioritäten zu setzen.

4. *Wie sieht die Agenda des Staatsrates für die Entwicklung einer Sportstrategie 2030 aus?*

- a) Das kantonale Sportkonzept ist ein Mehrjahres-Planungsinstrument zur Festsetzung der Ziele und Prioritäten im Bereich der Förderung von Sport und Sportanlagen auf kantonaler Ebene. Darin enthalten sind:
- b) die Ziele und Prioritäten im Bereich der Förderung von Sport und Bewegung im Kanton;
- c) die Bedürfnisse und Prioritäten bei den Sportinfrastrukturen auf der Grundlage des Inventars der Sportanlagen;
- d) eine Umsetzungsplanung mit den voraussichtlichen Auswirkungen für den Staat, die Gemeinden und die direkt betroffenen Kreise im Kanton.

Das Konzept wird angepasst, wann immer es die Umstände rechtfertigen, in der Regel jedoch in Abstimmung mit dem Regierungsprogramm der Legislaturperiode. So wurden in den letzten Jahren besondere Anstrengungen unternommen, wie dies im Regierungsprogramm 2012–2016 (*Beiträge an die neuen Wassersport-Infrastrukturen, damit der Schwimmunterricht an den Schulen obligatorisch wer-*

den kann) sowie in Ziffer 4.6 des kantonalen Sportkonzepts (*gezielte Unterstützung der Erstellung von Anlagen von einer gewissen Bedeutung, um im Schwimmunterricht die Sicherheit zu erhöhen und das Wohlbefinden der Bevölkerung zu verbessern*) vorgesehen ist. Zu diesem Zweck wurde das Sportgesetz (SportG) angepasst und am 25. August 2015 die Verordnung über die Subventionierung von Schwimmbädern (SSubV, SGF 464.16) verabschiedet. Die für diese Unterstützung erforderlichen Beträge sind im Finanzplan 2017-2021 enthalten und ermöglichen die Schaffung von Infrastrukturen (Schwimmbäder, Eisbahn, Stadion) und die Weiterverfolgung weiterer parlamentarischer Vorstösse, wie z. B. das SKA-Förderprogramm (Sport-Kunst-Ausbildung) oder der Campus Schwarzsee.

Den 27. Februar 2018

## Question 2017-CE-284 Simon Bischof/ Laurent Thévoz – Bilinguisme durant la scolarité

### Question

Selon nos informations, les cycles d'orientation ne peuvent créer qu'un nombre limité de classes bilingues alors qu'il y a, en particulier proche de la frontière linguistique, une forte demande. L'exemple d'un CO de la ville de Fribourg ne pouvant proposer un enseignement en immersion qu'à  $\frac{1}{3}$  des élèves ayant fait part de leur intérêt, nous a notamment été rapporté.

Nous nous posons dès lors les questions suivantes:

1. Pourquoi le nombre de classes bilingues est-il limité dans les CO et quels sont les critères qui conduisent à cette limitation?
2. Quel est le coût additionnel annuel d'une classe bilingue par rapport à une monolingue et quels sont les facteurs de coûts additionnels qui interviennent?
3. Quels sont les objectifs et les échéances que le Conseil d'Etat s'est fixé quant au nombre de classes bilingues dans les CO du canton?
4. Quelles améliorations compte-t-il y apporter et comment pour concrétiser ses objectifs?

D'autre part, les élèves qui reviennent dans le canton, après une année linguistique en première année d'un collège de Suisse alémanique, doivent passer 6 semaines en 1<sup>er</sup> de collège avant de pouvoir éventuellement passer en deuxième année. Pendant ce temps, les élèves de 2<sup>e</sup> avancent déjà dans le programme. Alors que les élèves partant à l'étranger après avoir

obtenu une moyenne de 5 en troisième de CO ont la possibilité de directement commencer le collège en 2<sup>e</sup> année.

5. Qu'est-ce qui explique cette différence de traitement, entre les élèves qui partent à l'étranger au CO et au collège?
6. Ne serait-ce pas plus constructif que ces élèves commencent directement en deuxième et retournent en première après peu de temps s'ils et elles ont des difficultés avérées?

A notre connaissance, cela ne concernerait que quelques cas.

Le 28 novembre 2017

### Réponse du Conseil d'Etat

Durant la présente année scolaire, de l'enseignement bilingue est proposé dans 14 des 21 écoles du cycle d'orientation du canton de Fribourg. 88 enseignant-e-s donnent des cours en immersion, selon les propositions 8 et 9<sup>1</sup> du Concept cantonal des langues, à 935 élèves répartis en 45 classes. Ces propositions 8 et 9 ne sont concrétisables que si les enseignant-e-s disposent des compétences linguistiques nécessaires (C1 ou C2 selon le cadre européen commun de référence pour les langues) et à la condition que, pour la proposition 9, suffisamment d'élèves fassent part de leur intérêt et qu'une déclaration d'accord des parents soit fournie. L'école du CO de la ville de Fribourg mentionnée propose de l'enseignement par immersion depuis l'année scolaire 2013/14 dans 2 à 3 classes. Afin d'élargir cette offre, tous les élèves de cette école ont été invités à s'inscrire à de l'enseignement par immersion en février 2017. Etant donné que l'enseignement au cycle d'orientation est organisé en 3 degrés et en 3 types de classes à chacun de ces degrés les inscriptions reçues n'ont malheureusement pas permis de former plus de, deux classes entières. En effet, seul le nombre d'inscriptions en 10<sup>e</sup> PG et en 11<sup>e</sup> PG était suffisant pour regrouper ces élèves dans deux classes.

1. Pourquoi le nombre de classes bilingues est-il limité dans les CO et quels sont les critères qui conduisent à cette limitation?

Il n'y a pas en tant que tel de limitation au cycle d'orientation. L'offre dépend cependant du nombre d'enseignant-e-s qui disposent des compétences linguistiques nécessaires, ainsi que du nombre d'élèves inscrits et intéressés. Si le nombre

<sup>1</sup> La proposition 8 vise à encourager des séquences d'enseignement dans le cadre de projets qui favorisent l'intégration de la langue maternelle (L1) et la langue partenaire (L2). Cette forme d'enseignement doit être pratiquée durant toute la scolarité obligatoire (1H-11H).

La proposition 9 permet d'encourager la création de classes bilingues, de proposer différentes modalités d'organisation qui tiennent compte à la fois des connaissances linguistiques des élèves, des contingences locales, en particulier, des compétences des enseignants (cf également prop. 3). Cette innovation est d'abord mise en place dans les écoles du CO qui s'y prêtent mieux en fonction de la multiplicité des enseignants. Puis, selon l'intérêt et les résultats obtenus, l'offre pourra s'étendre à l'ensemble de la scolarité obligatoire (1H-11H).

d'élèves qui s'inscrivent est supérieur au nombre de places disponibles dans les classes, c'est le tirage au sort qui décide selon l'article 26, al. 5, du RLS.

2. *Quel est le coût additionnel annuel d'une classe bilingue par rapport à une monolingue et quels sont les facteurs de coûts additionnels qui interviennent?*

Afin de promouvoir l'enseignement par immersion, les services de l'enseignement obligatoire ont élaboré des lignes directrices pour l'encouragement à l'apprentissage des langues (enseignement par immersion). Selon ces lignes directrices et dans le cadre des moyens mis à disposition, les écoles qui lancent de nouveaux projets sont soutenues de la manière suivante:

Après autorisation, chaque nouveau projet est soutenu pendant trois ans jusqu'à son implémentation. Les enseignant-e-s qui s'impliquent dans le projet de leur école sont indemnisés pour leur tâche en fonction de leurs frais, ou déchargés d'heures de cours. Les heures de décharges et les indemnités servent en première ligne à la recherche et au développement de nouveaux matériels d'enseignement, qui sont déposés sur une plateforme cantonale et sont ainsi mis à disposition d'autres écoles. La préparation des cours n'est pas indemnisée. Elle fait partie du cahier des charges «normal» de l'enseignant-e.

L'école s'engage à conduire ses projets d'encouragement à l'apprentissage des langues pendant au moins 3 ans. Les deux premières années servent à construire, mettre au point et tester le projet. La troisième année doit assurer la pérennité du projet. Au terme du projet, après 3 ans, l'enseignement par immersion devrait être implémenté dans l'établissement.

Pour les classes bilingues situées à la frontière linguistique et composées d'élèves «monolingues» des deux régions, des coûts additionnels apparaissent du fait que l'enseignement dans la première langue (l'allemand pour les élèves germanophones et le français pour les francophones) doit être donné de manière doublée. Aucun coût n'est cependant induit lorsque cette classe est composée uniquement d'élèves bilingues des deux parties linguistiques du canton de Fribourg.

3. *Quels sont les objectifs et les échéances que le Conseil d'Etat s'est fixé quant au nombre de classes bilingues dans les CO du canton?*

Les programmes gouvernementaux 2007–2011 ainsi que 2012–2016 prévoyaient que le Conseil d'Etat renforce ses efforts en vue d'une amélioration de la compréhension entre les communautés linguistiques en soutenant les échanges et l'apprentissage des langues. Afin d'atteindre cet objectif et de s'acquitter des engagements pris, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) a élaboré en 2010 un Concept cantonal des langues qui a fait l'objet d'un rapport au Grand Conseil. Ce même Grand Conseil en

a défini les dispositions légales y relatives dans le cadre de la loi scolaire du 9 septembre 2014. Le règlement de ladite loi précise les possibilités de mise en œuvre de l'encouragement à la langue partenaire pour les échanges linguistiques, l'introduction de séquences d'enseignement dans la langue partenaire, la formation de classes bilingues et la garantie d'une douzième année linguistique. Ces mesures continuent à se développer et à être soutenues. Les services de l'enseignement obligatoire francophone et germanophone (SEnOF et DOA) sont responsables de la mise en œuvre du mandat légal de l'encouragement à l'apprentissage des langues. Le Directeur de l'instruction publique a mandaté un groupe de pilotage inter-services (DOA-SEnOF- Service de l'enseignement spécialisé SESAM) pour poursuivre et renforcer la mise en œuvre du Concept cantonal des langues et l'encouragement à l'apprentissage des langues.

L'objectif des prochaines années est de proposer de l'enseignement par immersion dans toutes les écoles du CO du canton d'ici à 2021 ainsi que de l'encourager au degré primaire de manière ciblée. Si 14 écoles du CO sur 21 proposent actuellement de l'enseignement par immersion, d'autres écoles sont actuellement en train de développer leurs concepts en vue d'une mise en œuvre pour la prochaine année scolaire.

4. *Quelles améliorations compte-t-il y apporter et comment pour concrétiser ses objectifs?*

Depuis le début de la présente année scolaire, des «Lignes directrices pour l'encouragement à l'apprentissage des langues (enseignement par immersion)» sont disponibles en vue de la mise en œuvre de l'article 12 de la loi du 9 septembre 2014 sur l'école obligatoire (LS) et des articles 23, 25 et 26 du règlement d'application du 19 avril 2016 de ladite loi, ainsi que des propositions 2, 8 et 9 du Concept cantonal pour l'enseignement des langues.

Le groupe de pilotage inter-services (SEnOF-DOA-SESAM) «Mise en œuvre du Concept cantonal des langues – Encouragement à l'enseignement des langues» a mandaté deux groupes de travail pour les deux prochaines années:

- > Groupe de travail SEnOF-DOA pour «l'encouragement à l'enseignement par immersion aux degrés primaire et du cycle d'orientation du canton de Fribourg», notamment en charge de développer et de mettre en évidence les besoins en formation continue et de proposer de telles formations et de soutenir le développement d'outils d'encouragement à l'apprentissage des langues.
- > Groupe de travail SEnOF-DOA pour «l'encouragement aux activités d'échanges aux degrés primaire et du cycle d'orientation du canton de Fribourg», en charge de la création et de l'utilisation d'un réseau de classes partenaires, et de l'amélioration des conditions-cadres de l'encouragement aux activités d'échanges linguistiques à l'école primaire.

5. *Qu'est-ce qui explique cette différence de traitement, entre les élèves qui partent à l'étranger au CO et au collège?*

Tous les élèves, qu'ils aient accompli un séjour linguistique ou non après le CO, débutent leur formation gymnasiale en 1<sup>re</sup> année. Il n'y a donc pas de différence de traitement.

L'échange linguistique organisé directement à la fin de la formation obligatoire a lieu généralement dans le cadre d'une 12<sup>e</sup> année linguistique. Les conditions pour être en mesure d'effectuer un tel échange sont prévues dans la loi et le règlement sur la scolarité obligatoire. Il est considéré comme le prolongement de la scolarité obligatoire.

Les conditions de l'échange linguistique qui peut se dérouler dans le cadre du gymnase ont été précisées par la Conférence des recteurs et des rectrices des collèges fribourgeois. La possibilité de faire compter un séjour linguistique d'un semestre ou d'une année dépend notamment des résultats scolaires du semestre ou de l'année gymnasiale qui précède. Il faut donc avoir effectué au moins un semestre au gymnase pour y prétendre.

6. *Ne serait-ce pas plus constructif que ces élèves commencent directement en deuxième et retournent en première après peu de temps s'ils et elles ont des difficultés avérées?*

Non. Comme déjà dit précédemment, tous les élèves débutent leur formation gymnasiale en 1<sup>re</sup> année. Toutefois, celles et ceux qui obtiennent de très bons résultats lors des premières évaluations, ont la possibilité, après quelques semaines, de passer en 2<sup>e</sup> année, généralement après les vacances d'automne. Cette façon de procéder permet aux élèves de progresser rapidement dans leurs études en fonction de leurs résultats scolaires.

Le 20 février 2018

## **Anfrage 2017-CE-284 Simon Bischof/ Laurent Thévoz – Zweisprachigkeit während der Schulzeit**

### **Anfrage**

Laut unseren Informationen dürfen die Orientierungsschulen nur eine beschränkte Anzahl zweisprachiger Klassen eröffnen, auch wenn es eine starke Nachfrage gibt, vor allem nahe der Sprachgrenze. So wurde uns über das Beispiel einer OS in der Stadt Freiburg berichtet, die nur einem Drittel der an diesem Angebot interessierten Schülerinnen und Schülern Immersionsunterricht anbieten konnte.

Deshalb stellen wir uns folgende Fragen:

1. *Weshalb ist die Zahl der zweisprachigen Klassen in den OS beschränkt und nach welchen Kriterien wird eine solche Beschränkung vorgenommen?*
2. *Welche jährlichen Mehrkosten verursacht eine zweisprachige Klasse im Vergleich zu einer einsprachigen und welche Kostenfaktoren spielen dabei eine Rolle?*
3. *Welche Ziele und Zeitpläne hat der Staatsrat hinsichtlich der Anzahl zweisprachiger Klassen in den OS des Kantons festgelegt?*
4. *Welche Verbesserungen will er konkret vornehmen, um seine Ziele zu verwirklichen?*

Andererseits müssen Schülerinnen und Schüler, die nach einem Sprachjahr im ersten Ausbildungsjahr an einem Gymnasium in der Deutschschweiz in den Kanton zurückkehren, 6 Wochen im ersten Schuljahr eines Kollegiums absolvieren, bevor sie allenfalls in das zweite Schuljahr übertreten können. In dieser Zeit kommen die Schülerinnen und Schüler der 2. Klassen bereits mit ihrem Unterrichtsprogramm voran. Dagegen können Schülerinnen und Schüler, die ins Ausland gehen, nachdem sie in der 3. OS-Klasse einen Notendurchschnitt von 5 erreicht haben, das Kollegium direkt im 2. Schuljahr beginnen.

5. *Was ist der Grund für diese Ungleichbehandlung zwischen Schülerinnen und Schülern, die an der OS oder am Kollegium einen Auslandsaufenthalt machen?*
6. *Wäre es nicht sinnvoller, dass die betreffenden Schülerinnen und Schüler die Mittelschule direkt im 2. Jahr beginnen und in die 1. Klasse zurückversetzt werden, wenn es sich zeigt, dass sie Schwierigkeiten haben?*

Soweit wir wissen, betrifft dies nur wenige Fälle.

Den 28. November 2017

### **Antwort des Staatsrats**

In diesem Schuljahr wird an 14 von 21 Orientierungsschulen des Kantons Freiburg zweisprachiger Unterricht angeboten. 88 Lehrpersonen unterrichten gemäss Vorschlag 8 und 9 des kantonalen Sprachenkonzepts 935 Schülerinnen und Schüler verteilt auf 45 Klassen immersiv. Die Vorschläge 8 und 9<sup>1</sup> sind nur umsetzbar, sofern die Lehrpersonen über die

<sup>1</sup> Vorschlag 8: Förderung von Unterrichtssequenzen im Rahmen von Projekten, welche die Integration zweier Sprachen, Muttersprache (L1) und Partnersprache (L2), ermöglichen. Diese Unterrichtsform soll während der ganzen obligatorischen Schulzeit (1H–11H) praktiziert werden.

Vorschlag 9: Bilinguale Klassen fördern. Es sind verschiedene Organisationsverfahren anzubieten, die den sprachlichen Kenntnissen der Schülerinnen und Schüler sowie den lokalen Gegebenheiten, insbesondere den Kompetenzen der Lehrpersonen, Rechnung tragen (siehe auch Vorschlag 3). Diese Neuerung ist zuerst in der OS einzuführen, die dafür aufgrund des Dispositivs der Lehrpersonen besser geeignet ist.

nötigen Sprachkompetenzen verfügen (C1 oder C2 gemäss dem gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen) sowie wenn für Vorschlag 9 genügend Schülerinnen und Schüler Interesse zeigen und eine Einverständniserklärung der Eltern vorliegt. Die erwähnte OS der Stadt Freiburg bietet seit dem Schuljahr 2013/14 immersiven Unterricht in jeweils zwei bis drei Klassen an. Um das Angebot zu erweitern, wurden im Februar 2017 alle Schülerinnen und Schüler dieser Schule eingeladen, sich für den immersiven Unterricht anzumelden. Da der Unterricht an der Orientierungsschule aber in drei Stufen mit je 3 Klassentypen organisiert ist, erlaubten die Einschreibungen leider nur die Bildung von zwei ganzen Klassen, nämlich einer Progymnasialklasse 10H und einer Progymnasialklasse 11H.

1. *Weshalb ist die Zahl der zweisprachigen Klassen in den OS beschränkt und nach welchen Kriterien wird eine solche Beschränkung vorgenommen?*

An sich gibt es auf der Sekundarstufe 1 (OS) keine Beschränkung. Jedoch hängt das Angebot von der Anzahl Lehrpersonen, die über die nötigen Sprachkompetenzen verfügen, sowie der Anzahl der eingeschriebenen und interessierten Schülerinnen und Schüler ab. Schreiben sich mehr Schülerinnen und Schüler ein als Plätze in den Klassen zur Verfügung stehen, entscheidet laut Artikel 26 Abs. 5 SchR das Los.

2. *Welche jährlichen Mehrkosten verursacht eine zweisprachige Klasse im Vergleich zu einer einsprachigen und welche Kostenfaktoren spielen dabei eine Rolle?*

Um den immersiven Unterricht zu fördern, haben die Ämter für den obligatorischen Unterricht den Leitfaden zur Förderung des Sprachenlernens (Immersionsunterricht) erstellt. Schulen, die neue Projekte starten, werden gemäss diesem Leitfaden im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel wie folgt unterstützt:

Nach der Genehmigung wird jedes neue Projekt während drei Jahren bis zur Implementierung unterstützt. Die Lehrpersonen, die sich am Projekt ihrer Schule beteiligen, werden für ihre Aufgabe nach Aufwand entschädigt oder mit Lektionen entlastet. Die Entlastungslektionen und die Aufwandsentschädigung dienen in erster Linie der Suche und der Entwicklung von neuen Lernmaterialien, die auf einer kantonalen Plattform abgelegt und den anderen Schulen zur Verfügung gestellt werden. Die Vorbereitung des Unterrichts wird nicht entschädigt. Sie gehört zum «normalen» Berufsauftrag der Lehrpersonen.

Die Schule verpflichtet sich, Projekte zur Förderung des Sprachenlernens während mindestens drei Jahren durchzuführen. Die zwei ersten Jahre dienen dazu, das Projekt aufzubauen, auszuarbeiten und zu erproben. Das dritte Jahr soll eine

nachhaltige Weiterführung für die kommenden Jahre ermöglichen. Bei Projektabschluss nach dem dritten Jahr sollte der Immersionsunterricht an der Schule implementiert sein.

Für zweisprachige Klassen an der Sprachgrenze, bestehend aus «einsprachigen» Schülerinnen und Schülern der zwei Sprachregionen, entstehen Mehrkosten, da der Unterricht in der Erstsprache (Deutsch für Deutschsprachige und Französisch für Französischsprachige) doppelt geführt werden muss. Keine Kosten ergeben sich jedoch, wenn diese Klasse nur mit zweisprachigen Schülerinnen und Schülern beider Sprachregionen des Kantons Freiburg zusammengestellt wird.

3. *Welche Ziele und Zeitpläne hat der Staatsrat hinsichtlich der Anzahl zweisprachiger Klassen in den OS des Kantons festgelegt?*

Die Regierungsprogramme 2007–2011 sowie 2012–2016 sahen vor, dass der Staatsrat seine Anstrengungen zur Verbesserung der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften verstärken sollte, indem er den Austausch und das Sprachenlernen fördert. Um dieses Ziel umzusetzen und den eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen, hat die Direktion für Erziehung Kultur und Sport (EKSD) 2010 ein kantonales Sprachenkonzept erarbeitet, das Gegenstand eines Berichts an den Grossen Rat war. Eben dieser Grosse Rat hat im Gesetz vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (SchG) die gesetzlichen Bestimmungen dazu definiert. Das Reglement zu besagtem Gesetz (SchR) präzisiert die Möglichkeiten zur Umsetzung der Förderung der Partnersprache für Sprachausaustausche, die Einführung von Unterrichtssequenzen in der Partnersprache, die Bildung zweisprachiger Klassen und die Gewährung eines 12. partnersprachlichen Schuljahres. Diese Massnahmen werden weiterentwickelt und gefördert. Die Ämter für französischsprachigen und deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (SEnOF und DOA) sind verantwortlich für die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags der Förderung des Sprachenlernens. Der Erziehungsdirektor hat eine ämterübergreifende Steuergruppe (DOA, SEnOF und SoA, das Amt für Sonderpädagogik) mit der Umsetzung des Kantonalen Sprachenkonzepts und der Förderung des Sprachenlernens beauftragt.

Ziel der nächsten Jahre ist es, immersiven Unterricht bis 2021 an allen Orientierungsschulen des Kantons anzubieten sowie auf der Primarstufe gezielt zu fördern. Neben den 14 Orientierungsschulen, die aktuell immersiven Unterricht anbieten, entwickeln weitere Schulen Konzepte für die Umsetzung von immersivem Unterricht im nächsten Schuljahr.

4. *Welche Verbesserungen will er konkret vornehmen, um seine Ziele zu verwirklichen?*

Seit Beginn dieses Schuljahres gilt der Leitfaden zur Förderung des Sprachenlernens (Immersionsunterricht) zur Umsetzung von Artikel 12 des SchG und von Artikel 23, 25

Dann sollte dieses Angebot je nach Interesse und den erzielten Ergebnissen auf die gesamte obligatorische Schulzeit (1H–11H) ausgeweitet werden.

und 26 des SchR sowie der Vorschläge 2, 8 und 9 des kantonalen Konzepts für den Sprachenunterricht.

Die ämterübergreifende Steuergruppe (DOA-SEnOF-SoA) «Umsetzung Kantonales Sprachenkonzept und Förderung des Sprachenlernens» hat zwei Arbeitsgruppen mit folgenden Aufträgen eingesetzt:

- > Eine Arbeitsgruppe SEEnOF-DOA zur «Förderung von Immersionsunterricht auf der Primar- und Orientierungsstufe des Kantons Freiburg», unter anderem mit dem Auftrag, den Fortbildungsbedarf für Immersionsdidaktik abzuklären, Weiterbildungen vorzuschlagen und Sprachförderungsinstrumente zu entwickeln.
  - > Eine Arbeitsgruppe SEEnOF-DOA zur «Förderung von sprachlichen Austauschaktivitäten in der Primar- und Orientierungsstufe des Kantons Freiburg», mit dem Auftrag, ein kantonales Netzwerk von Partnerschulen zu schaffen und die Rahmenbedingungen zur Förderung von sprachlichen Austauschaktivitäten in der Primarschule zu verbessern.
5. *Was ist der Grund für diese Ungleichbehandlung zwischen Schülerinnen und Schülern, die an der OS oder am Kollegium einen Auslandsaufenthalt machen?*

Alle Schülerinnen und Schüler, unabhängig davon ob sie nach der OS einen Sprachaufenthalt absolviert haben oder nicht, beginnen ihre Gymnasialausbildung im 1. Jahr. Es besteht also keine Ungleichbehandlung.

Der unmittelbar nach Abschluss der obligatorischen Schule organisierte Sprachaufenthalt findet in der Regel im Rahmen eines 12. partnersprachlichen Schuljahres statt. Die Bedingungen, unter denen ein solcher Aufenthalt durchgeführt werden kann, sind im Gesetz über die obligatorische Schule und im dazugehörigen Reglement festgelegt. Der Sprachaufenthalt gilt als Verlängerung der obligatorischen Schulzeit.

Die Voraussetzungen für Sprachausstausche, die in der Gymnasialzeit erfolgen können, wurden von der Rektorenkonferenz der Freiburger Kollegien festgelegt. Die Möglichkeit, einen Sprachaufenthalt von einem Semester oder Jahr anrechnen zu lassen, hängt von den schulischen Ergebnissen des Semesters oder des vorangegangenen Mittelschuljahres ab. Die Schülerinnen und Schüler müssen daher mindestens ein Semester am Gymnasium absolviert haben, um einen Sprachaufenthalt absolvieren zu können.

6. *Wäre es nicht sinnvoller, dass die betreffenden Schülerinnen und Schüler die Mittelschule direkt im 2. Jahr beginnen und in die 1. Klasse zurückversetzt werden, wenn es sich zeigt, dass sie Schwierigkeiten haben?*

Nein. Wie bereits erwähnt beginnen alle Schülerinnen und Schüler ihre Gymnasialausbildung im 1. Jahr. Wer jedoch bei den ersten Prüfungen sehr gute Ergebnisse erzielt, hat die Möglichkeit, nach einigen Wochen, in der Regel nach den

Herbstferien, in eine 2. Klasse zu wechseln. Dies ermöglicht es den Schülerinnen und Schülern, auf der Grundlage ihrer schulischen Leistungen rasche Fortschritte in ihrer Ausbildung zu erzielen. Diese Regelung wurde einem formalen Anerkennungsverfahren mit genau festgelegten Kriterien hinsichtlich Klassentypus, Schule, Lehrplan und Noten während des Sprachausstausches vorgezogen.

Den 20. Februar 2018

## Question 2017-CE-291 Bertrand Gaillard – Chauffage à distance, quelle responsabilité pour les collectivités

### Question

La politique énergétique du canton favorise la mise en place de chauffage à distance. La mise en place de ces infrastructures est la plupart du temps en main privée ou semi-privée, par exemple Saidef, groupe E, scierie, etc.

Les communes appliquent les directives cantonales par le biais de leur PAL et de leur plan communal des énergies. Des zones de raccordements contraignantes et quasiment obligatoires sont mises en place. Les propriétaires concernés adaptent leurs investissements aux directives cantonales ainsi qu'aux planifications communales.

Les infrastructures d'alimentation (conduites) sont réglées par la mise à l'enquête du réseau et des conventions de passage avec les divers propriétaires. Un risque toutefois subsiste. Une entreprise fournisseuse de chaleur pourrait mettre fin à son activité pour les raisons suivantes: manque de rentabilité, faillite, changement de politique interne. Cela tout en respectant les délais de résiliation des contrats en cours. Un risque à ne pas négliger est également la possibilité qu'une entreprise obtienne, par le biais de divers rachats, un monopole sur une région sans que les collectivités soient consultées ou qu'elle ne rende de décision de principe sur cet état de fait.

En conséquence les questions suivantes sont posées au conseil d'Etat:

1. *En cas d'abandon de prestations d'un fournisseur qui est responsable de trouver un mode de chauffage en remplacement?*
  - > *Le propriétaire qui s'est raccordé?*
  - > *La commune pour avoir imposé le raccordement dans son PAL?*
  - > *Le canton pour avoir mis en place la stratégie énergétique?*

2. *Qui est responsable des incidences financières découlant de l'abandon d'un fournisseur d'énergie?*
  - > *Le propriétaire qui s'est raccordé?*
  - > *La commune pour avoir imposé le raccordement dans son PAL?*
  - > *Le canton pour avoir mis en place la stratégie énergétique?*
  - > *Le fournisseur d'énergie, difficile en cas de faillite?*
3. *Selon la réponse aux questions précédentes, ne devrait-on pas instituer un système de concession pour l'octroi des droits de mise en place de ces chauffages à distance? La rétribution de la concession devra être raisonnable et alimenter un fonds d'urgence pour palier à ces risques.*

Le 12 décembre 2017

### Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat relève que la réalisation d'un chauffage à distance ne dépend pas uniquement de la politique énergétique et des règles qui en découlent, mais également de l'aménagement du territoire et des constructions.

Sous l'angle de l'énergie, il y a lieu de rappeler qu'une commune a l'obligation légale de réaliser un plan communal des énergies (art.8 de la loi sur l'énergie; LEn; RSF 770.1) et, dans ce contexte, d'inscrire notamment les secteurs énergétiques recouvrant des portions de territoire présentant des caractéristiques semblables en matière d'approvisionnement en énergie ou d'utilisation de l'énergie. Il est également prévu que, si une commune souhaite rendre contraignants des éléments du plan communal des énergies, elle doit les introduire dans les instruments d'aménagement local prévus à cet effet au sens de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATeC; RSF 710.). Par ailleurs, au sens de l'art.9 LEn, une commune peut introduire l'obligation du raccordement des bâtiments à un réseau de chauffage à distance alimenté essentiellement par des énergies renouvelables et/ou des rejets de chaleur dans son plan d'affectation des zones et sa réglementation. Le propriétaire peut toutefois déroger à cette obligation si les besoins de son bâtiment sont couverts au moins à raison de 75% par des énergies renouvelables, par exemple avec une pompe à chaleur air/eau à sonde géothermique, un chauffage au bois (bûches, plaquettes, granulés,...) et/ou une installation solaire thermique.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, le Conseil d'Etat relève que les infrastructures liées au chauffage à distance, dans la mesure où celles-ci revêtent un caractère principal et collecteur, font partie de l'équipement de base (art. 19 de la loi sur l'aménagement du territoire; LAT; RS 700; et les art.93 ss LATeC), dont la réalisation est de la responsabilité des communes (art. 93 al. 1 et 94 al. 1 let. b LATeC).

En règle générale, la commune construit et entretient les ouvrages et installations qui font partie de l'équipement de

base et qui sont ou seront sa propriété (art. 96 al. 1 LATeC). Avec l'accord de la commune, la réalisation de cet équipement peut néanmoins être entreprise par les propriétaires intéressés ou par un syndicat de remaniement de terrains à bâtir. Dans ce cas, les modalités et les normes d'exécution des travaux, notamment leur financement, le dépôt de garanties financières, la reprise des installations par la commune, leur affectation à usage commun, leur entretien, sont réglées par la législation spéciale, la réglementation communale ou, à défaut, par convention (art. 96 al. 2 LATeC).

Tenant compte de ce qui précède, il appartient donc à la commune qui introduit l'obligation de raccordement à un chauffage à distance de veiller à ce que cet équipement soit réalisé pour permettre une alimentation durable en chaleur pour les bâtiments concernés. En outre, certaines communes ont suivi l'esprit des dispositions susmentionnées, sans toutefois y inscrire directement l'obligation du raccordement, en mentionnant simplement que les bâtiments de la zone concernée doivent être alimentés par des énergies renouvelables.

Finalement, le Conseil d'Etat tient à souligner que les objectifs de politique énergétique de la Confédération concrétisés par la stratégie énergétique 2050 adoptée en votation populaire le 21 mai 2017 prévoit notamment la substitution à terme des énergies fossiles par les énergies renouvelables. De ce fait, la mise en place de mesures visant à une utilisation efficace des ressources renouvelables doit être privilégiée, et la réalisation des réseaux de chauffage à distance dans les zones présentant une certaine densification répond tout à fait à ce principe.

Ceci étant dit, le Conseil d'Etat est en mesure de répondre comme suit aux questions du député Bertrand Gaillard:

1. *En cas d'abandon de prestations d'un fournisseur qui est responsable de trouver un mode de chauffage en remplacement?*

Le Conseil d'Etat estime que si la commune est propriétaire de l'installation de chauffage à distance, elle sera responsable de trouver un mode de chauffage en remplacement et d'assumer les charges financières qui en découlent, sous réserve bien sûr des dispositions contractuelles qu'elle avait prises avec le fournisseur d'origine. En revanche, si l'infrastructure est la propriété d'un tiers, il appartient à ce dernier d'assumer ces obligations.

Il précise aussi que la fourniture d'un bâtiment en énergie relève essentiellement du droit privé. Il revient au propriétaire du bâtiment de porter son choix sur le système de chauffage qu'il entend installer et exploiter.

2. *Qui est responsable des incidences financières découlant de l'abandon d'un fournisseur d'énergie?*

Comme précédemment cité, le propriétaire des infrastructures du chauffage à distance est responsable d'assumer les charges financières qui en découlent.

S'agissant de la grande majorité des installations de chauffages à distance réalisées dans le canton jusqu'à ce jour, les communes sont parties prenantes, soit en tant qu'investisseurs et/ou exploitantes, soit comme mandantes dans une situation de contracting. De plus, les autorités publiques (canton-s et/ou commune-s) sont également représentées dans la plupart des sociétés/organisations en charge des investissements pour la réalisation et l'exploitation des chauffages à distance en contracting. Dans ces circonstances, le risque d'un abandon de fourniture de chaleur est donc fortement limité. En outre, le propriétaire ne pourrait pas obtenir plus de garantie s'il se raccorde au réseau de gaz naturel, au réseau électrique, ou avec la fourniture en combustible liquide qui pourrait aussi subir des problèmes d'approvisionnement. Il faut aussi mettre en évidence que, selon le système de chauffage mis en place, le propriétaire est non seulement lié au fournisseur d'énergie, mais également aux fabricants des installations même de production de chaleur, ce qui peut également avoir des conséquences fâcheuses en cas de faillite d'une entreprise.

3. *Selon la réponse aux questions précédentes, ne devrait-on pas instituer un système de concession pour l'octroi des droits de mise en place de ces chauffages à distance? La rétribution de la concession devra être raisonnable et alimenter un fonds d'urgence pour palier à ces risques.*

Malgré les nombreuses installations de chauffage à distance en service dans le canton depuis de nombreuses années, il n'a été relevé aucune situation de possible rupture de fourniture de chaleur, ni de situation qui aurait nécessité une intervention des pouvoirs publics afin de remédier à une quelconque urgence. Par conséquent, considérant ce qui précède, le Conseil d'Etat est convaincu qu'il ne ferait pas de sens d'instituer un système de concession pour l'octroi des droits de mise en place des chauffages à distance.

Le 20 février 2018

## **Anfrage 2017-CE-291 Bertrand Gaillard – Fernheizung: Verantwortung der öffentlichen Hand**

### **Anfrage**

Die kantonale Energiepolitik fördert den Bau von Fernheizungen. Die entsprechenden Infrastrukturen werden meist von privaten oder halbprivaten Gesellschaften wie etwa der Saidef, der Groupe E oder einer Sägerei gebaut.

Die Gemeinden setzen die Weisungen des Kantons im Rahmen ihrer Ortsplanung und ihres kommunalen Energieplans um. Zonen für den obligatorischen oder quasi obligatorischen Anschluss an ein Wärmenetz werden definiert. Die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer passen ihre

Investitionen an die Weisungen des Kantons und die Planung der Gemeinde an.

Die Versorgungsinfrastrukturen (Leitungen) müssen öffentlich aufgelegt werden und sind Gegenstand von Durchleitungsverträgen mit den verschiedenen Eigentümerinnen und Eigentümern. Ein Risiko bleibt jedoch bestehen. Ein Unternehmen, das Wärme liefert, könnte seine Tätigkeit wegen fehlender Rentabilität, Konkurs oder Änderung der internen Unternehmenspolitik aufgeben. Es genügt, die laufenden Verträge unter Einhaltung der Kündigungsfristen aufzulösen. Ein weiteres, nicht zu vernachlässigendes Risiko ist auch die Möglichkeit, dass ein Unternehmen über verschiedene Aufkäufe eine Monopolstellung in einer Region erlangt, ohne dass die öffentlichen Körperschaften konsultiert worden sind oder ein Grundsatzentscheid zu diesem Punkt gefallen ist.

Deshalb werden dem Staatsrat die folgenden Fragen gestellt:

1. *Falls ein Wärmelieferant seine Dienstleistungen einstellt, wer ist dafür verantwortlich, Ersatzwärme zu besorgen?*
  - > *Die Eigentümerin oder der Eigentümer, der sich dem Wärmenetz angeschlossen hat?*
  - > *Die Gemeinde, weil sie den Anschluss in ihrer Ortsplanung verlangt hat?*
  - > *Der Kanton aufgrund seiner Energiestrategie?*
2. *Wer trägt die finanziellen Konsequenzen einer Liefereinstellung durch den Wärmelieferanten?*
  - > *Die Eigentümerin oder der Eigentümer, der sich dem Wärmenetz angeschlossen hat?*
  - > *Die Gemeinde, weil sie den Anschluss in ihrer Ortsplanung verlangt hat?*
  - > *Der Kanton aufgrund seiner Energiestrategie?*
  - > *Der Wärmelieferant? Im Falle eines Konkurses ist dies kaum möglich.*
3. *Je nach Antwort auf die oben stehenden Fragen: Wäre es nicht angezeigt, ein Konzessionssystem einzuführen, mit dem das Recht für den Bau von Fernheizungen vergeben wird? Die Konzessionsgebühr sollte tragbar sein und einen Fonds für den Notfall speisen.*

Den 12. Dezember 2017

### **Antwort des Staatsrats**

Einleitend weist der Staatsrat darauf hin, dass der Bau einer Fernheizung nicht nur von der Energiepolitik und den darauf basierenden Regeln abhängt, sondern auch von der Raumplanung und Siedlungsentwicklung.

Im Bereich der Energie sind die Gemeinden verpflichtet, einen kommunalen Energieplan aufzustellen (Art. 8 Energiegesetz; SGF 770.1). Dieser Plan definiert insbesondere die Gebiete, die im Bereich der Energieversorgung oder der

Energienutzung ähnliche Merkmale aufweisen. Zudem ist vorgesehen, dass Gemeinden, die Elemente des kommunalen Energieplans verbindlich erklären möchten, diese in die ortsplannerischen Instrumente im Sinne des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG; SGF 710) aufnehmen müssen. Ausserdem kann eine Gemeinde gestützt auf Artikel 9 des Energiegesetzes in ihrem Zonennutzungsplan und dem dazugehörigen Reglement die Pflicht zum Anschluss von Gebäuden an ein Fernwärmenetz vorsehen, das vornehmlich mit erneuerbaren Energien und/oder Abwärme gespeist wird. Eigentümerinnen und Eigentümer können jedoch von dieser Pflicht befreit werden, wenn sie ihren Heiz- und Warmwasserbedarf zu mindestens 75% mit erneuerbaren Energien decken, wie beispielsweise mit einer Luft/Wasser-Wärmepumpe mit Geothermiesonde, einer Holzheizung (Stückholz-, Schnitzel-, Pelletheizung usw.) und/oder einer thermischen Solaranlage.

In Bezug auf die Raumplanung weist der Staatsrat darauf hin, dass die Infrastrukturen einer Fernheizung zur Groberschliessung gehören, wenn es sich dabei um die wichtigsten Versorgungsanlagen und -leitungen handelt (Art. 19 Raumplanungsgesetz; RPG; SR 700; und Art. 93 ff. RPBG). Für ihren Bau sind folglich die Gemeinden verantwortlich (Art. 93 Abs. 1 und 94 Abs. 1 Bst. b RPBG).

In der Regel erstellt und unterhält die Gemeinde die zur Groberschliessung gehörenden Werke und Anlagen, die ihr Eigentum sind oder werden (Art. 96 Abs. 1 RPBG). Mit der Zustimmung der Gemeinde kann diese Erschliessung von der betroffenen Eigentümerschaft oder von einer Baulandumlegungsgenossenschaft übernommen werden. In diesem Fall werden die Art und Weise und die Normen für die Ausführung der Arbeiten, namentlich was die Finanzierung, die Hinterlegung von finanziellen Garantien, die Übernahme der Anlagen durch die Gemeinde, ihre Bestimmung für den Gemeingebrauch und ihren Unterhalt angeht, in der Spezialgesetzgebung, durch die Gemeindevorschriften oder bei deren Fehlen durch Vereinbarung festgelegt (Art. 96 Abs. 2 RPBG).

Folglich muss die Gemeinde, die die Pflicht zum Anschluss an ein Fernwärmenetz einführt, für die entsprechende Erschliessung sorgen, um eine dauerhafte Wärmeversorgung der betroffenen Gebäude zu gewährleisten. Einzelne Gemeinden wenden die oben erwähnten Bestimmungen sinngemäss an, ohne aber eine ausdrückliche Anschlusspflicht einzuführen, indem sie vorschreiben, dass die Gebäude in den betreffenden Zonen mit erneuerbaren Energien versorgt werden müssen.

Schliesslich unterstreicht der Staatsrat, dass die Energiestrategie 2050 des Bundes, die am 21. Mai 2017 vom Stimmvolk genehmigt wurde, den Ersatz von fossilen Energieträgern durch erneuerbare Energien vorsieht. Deshalb müssen vorrangig Massnahmen für eine effiziente Nutzung von erneuerbaren Ressourcen getroffen werden. Der Bau von Fern-

wärmenetzen in Zonen mit einer geeigneter Siedlungsdichte entspricht voll und ganz diesem Grundsatz.

Dies vorausgeschickt beantwortet der Staatsrat die Fragen von Grossrat Bertrand Gaillard wie folgt:

1. *Falls ein Wärmelieferant seine Dienstleistungen einstellt, wer ist dafür verantwortlich, Ersatzwärme zu besorgen?*

Falls die Gemeinde Eigentümerin der Fernheizanlage ist, muss sie nach Meinung des Staatsrats auch für Ersatzwärme sorgen und die damit verbundenen Kosten tragen, sofern keine anderslautenden Vereinbarungen mit dem ursprünglichen Wärmelieferanten getroffen wurden. Falls hingegen die Anlage Eigentum Dritter ist, stehen diese in der Verantwortung.

Der Staatsrat weist im Übrigen darauf hin, dass die Versorgung eines Gebäudes mit Energie dem Privatrecht untersteht. Die Eigentümerin oder der Eigentümer des Gebäudes ist für die Wahl des Heizsystems verantwortlich, das er einbauen und betreiben möchte.

2. *Wer ist für die finanziellen Konsequenzen einer Liefereinstellung durch den Wärmelieferanten verantwortlich?*

Wie oben erwähnt, ist der Eigentümer der Fernheizanlage für die damit verbundenen Kosten verantwortlich.

An der grossen Mehrheit der im Kanton gebauten Fernheizungsanlagen sind die Gemeinden beteiligt und zwar als Investoren bzw. Betreiber oder als Auftraggeber im Rahmen eines Contracting. Ausserdem sind Kantons- und Gemeindebehörden auch in den meisten Gesellschaften/Organisationen vertreten, die für die Investition in den Bau und den Betrieb von Fernheizungen unter Contracting zuständig sind. Unter diesen Umständen ist das Risiko, dass die Wärmelieferung eingestellt wird, sehr gering. Im Übrigen erhalten Eigentümerinnen und Eigentümer keine grösseren Garantien für die Anschlüsse an das Erdgasnetz und das Stromnetz oder für die Belieferung mit flüssigem Brennstoff, bei dem es ebenfalls zu Versorgungsengpässen kommen könnte. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass je nach verwendetem Heizsystem die Eigentümerin oder der Eigentümer nicht nur vom Energielieferanten abhängt, sondern auch vom Hersteller der Heizanlage, was bei Konkurs des Unternehmens ebenfalls sehr unangenehme Folgen haben kann.

3. *Je nach Antwort auf die vorangehenden Fragen: Wäre es nicht angezeigt, ein Konzessionssystem einzuführen, mit dem das Recht für den Bau von Fernheizungen vergeben wird? Die Konzessionsgebühr sollte tragbar sein und einen Notfonds für den Schadenfall speisen.*

Trotz der zahlreichen Fernheizungen, die im Kanton schon seit Jahren in Betrieb sind, bestand bisher noch nie das Gefahr, dass die Wärmelieferung eingestellt wird. Auch kein Fall, in dem die öffentliche Hand hätte eingreifen müssen,

um irgendeinem Notfall zu begegnen, ist bisher eingetreten. Aufgrund dieser Darlegungen ist der Staatsrat überzeugt, dass es kein Konzessionssystem braucht, um das Recht für den Bau von Fernheizungen zu vergeben.

Den 20. Februar 2018

## Question 2017-CE-302 Eric Collomb – Réinsertion des chômeurs de plus de 50 ans

### Question

Les plus de 50 ans ne sont pas plus souvent au chômage que le reste de la population, mais ils y restent en moyenne plus longtemps. Ce constat est valable dans tous les cantons, ce qui a incité les autorités de certains d'entre eux à mettre en place des programmes de réinsertion spécifiques. Le canton de Saint-Gall a mis en place un programme appelé «Tandem 50 plus», lequel donne la possibilité à un demandeur d'emploi de plus de 50 ans de bénéficier d'un suivi personnalisé par le biais d'un mentor. Ce programme saint-gallois donne des résultats probants, puisque 7 fois sur 10 l'appui d'un mentor a permis la réinsertion d'un chômeur de plus de 50 ans.

Le principe est simple. C'est généralement l'Office régional de placement (ORP) qui informe les demandeurs d'emploi de l'existence de ce programme qui reste facultatif. Si une personne n'est pas intéressée à y participer cela n'a aucune conséquence du point de vue de l'assurance chômage. Si elle est intéressée, on lui cherche un mentor qui lui convienne. Commence alors le mentorat proprement dit. Le mentor peut aider le mentoré à améliorer son dossier de candidature, lui signaler des ouvertures de postes qui lui auraient échappé, lui donner des conseils sur la manière de se présenter et surtout de le faire bénéficier de son réseau pour lui ouvrir des portes qu'il n'aurait pas pu ouvrir seul.

Dans le canton de Saint-Gall, trente à quarante «tandems» fonctionnent simultanément. Un «tandem» dure en moyenne 4 mois et débouche sur un emploi dans 70% des cas. Le canton de Schaffhouse a été le premier à reprendre l'idée en 2010, suivi de ceux de Bâle-Campagne et Argovie. Ce programme peut être élargi à d'autres groupes cibles que les 50 ans et plus, comme par exemple les jeunes de 18 à 24 ans ou les personnes n'ayant pas eu de contrat de travail depuis plus de 12 mois.

Sur la base des expériences couronnées de succès dans d'autres cantons, je suis convaincu que le Conseil d'Etat devrait étudier la possibilité de mettre en place un tel programme dans notre canton. Fort de ce constat, j'invite notre Gouvernement à répondre aux questions suivantes:

1. *Quelles sont les mesures spécifiques existantes en matière de réinsertion des chômeurs de plus de 50 ans?*
2. *Le Conseil d'Etat estime-t-il qu'un programme similaire basé sur le mentorat pourrait être mis en œuvre dans le canton de Fribourg?*

Le 18 décembre 2017

## Réponse du Conseil d'Etat

### Contexte

La tranche d'âge des 25–49 ans constitue 60% de la population active du canton de Fribourg. Elle représente 61% de la proportion des chômeurs et reste, en moyenne, 152 jours au chômage. La tranche d'âge des 50 ans et plus constitue 27% de la population active. Elle représente 25% de la proportion des chômeurs et reste, en moyenne, 255 jours au chômage. Il est donc exact d'affirmer que les plus de 50 ans ne sont pas plus souvent au chômage que le reste de la population, mais qu'ils y restent plus longtemps.

Les causes en sont multiples et relèvent souvent d'une appréciation erronée de la part d'employeurs sur la situation des plus de 50 ans: mobilité, souplesse, intégration dans une entreprise, santé et capacité d'apprentissage sont des difficultés de réinsertion soulevées dans les nombreuses études sur cette problématique. Le coût de la prévoyance professionnelle (LPP) demeure également un frein important à l'engagement ou au maintien en poste des 50 et plus.

Il convient en préambule de souligner que cette classe d'âge n'est pas traitée de manière différente par rapport à d'autres catégories de chômeurs. Elle a droit aux mêmes prestations et à l'ensemble des mesures existantes.

Cela étant dit, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées:

1. *Quelles sont les mesures spécifiques existantes en matière de réinsertion des chômeurs de plus de 50 ans?*

Les chômeurs de plus de 50 ans disposent de deux atouts, définis par le droit fédéral. Tout d'abord, la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0) admet qu'un chômeur puisse terminer une mesure d'aide à l'emploi, même s'il est arrivé au terme de ses indemnités. Ensuite, il peut bénéficier d'un régime d'allocation d'initiation au travail (AIT) plus favorable. En effet les AIT 50+ sont d'une durée maximale de 12 mois avec une participation de 50% de l'assurance chômage, au lieu de 6 mois et 40% de participation. Concrètement, un employeur qui engage un chômeur de plus de 50 ans peut bénéficier d'une aide qui correspond à 50% du salaire de l'employé, pendant une année.

En 2017, une centaine de chômeurs ont bénéficié d'une AIT 50+, dans le canton de Fribourg.

2. *Le Conseil d'Etat estime-t-il qu'un programme similaire basé sur le mentorat pourrait être mis en œuvre dans le canton de Fribourg?*

Le Conseil d'Etat a été informé de la mesure mise en place dans le canton de Saint-Gall, lors d'un colloque national, en 2015. Dans la foulée, le Service public de l'emploi (SPE) a analysé les possibilités de collaboration avec Pro Senectute et celle-ci a débouché sur la mesure «pro 50+», soit un mentorat qui assure au chômeur un appui personnalisé d'une personne expérimentée pour l'amélioration de son dossier de candidature, des conseils et l'appui du réseau du mentor de Pro Senectute. Cette mesure a été présentée aux médias le 6 juin 2016 (communication: [http://www.fr.ch/spe/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction\\_pre=Detail&NewsID=55058](http://www.fr.ch/spe/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=55058)).

En 2017, 33 personnes ont suivi la mesure «pro 50+» avec d'excellents résultats en matière de réinsertion professionnelle.

Le Conseil d'Etat a toutefois pris en considération l'impact de cette problématique sur l'évolution du chômage de longue durée qui comporte une forte proportion de demandeurs et demandeuses d'emploi entre 55 et 64 ans. Ce groupe a également augmenté de plus 50% parmi les bénéficiaires de l'aide sociale au cours des 6 dernières années. Les chômeurs et chômeuses sénior-e-s encourent un risque accru de dépendre de l'aide sociale. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a mandaté le Comité de pilotage de la politique de lutte contre le chômage de longue durée pour examiner les mesures spécifiques que le canton pourrait mettre en œuvre afin d'intensifier encore la stratégie qu'il déploie dans ce domaine déjà depuis 2013.

Le 27 février 2018

## **Anfrage 2017-CE-302 Eric Collomb – Wiedereingliederung von Arbeitslosen über 50 Jahren**

### **Anfrage**

Über 50-Jährige sind zwar nicht häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen als die restliche Bevölkerung, aber sie bleiben im Durchschnitt länger arbeitslos. Diese Feststellung gilt für alle Kantone. In einigen Kantonen haben die Behörden daher spezifische Wiedereingliederungsprogramme geschaffen. So hat der Kanton St. Gallen ein Programm mit dem Namen «Tandem 50 plus» eingeführt, bei dem eine stellensuchende Person über 50 von der persönlichen Beratung durch einen Mentor profitiert. Dieses St. Galler Programm liefert über-

zeugende Ergebnisse, denn in sieben von zehn Fällen ermöglicht die Unterstützung durch den Mentor die Wiedereingliederung der arbeitslosen Person.

Das Prinzip ist einfach: In der Regel informiert das regionale Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) die stellensuchenden Personen über dieses Programm, das freiwillig ist. Wer nicht an diesem Programm teilnehmen möchte, hat keine Konsequenzen hinsichtlich der Arbeitslosenversicherung zu fürchten. Wenn sich eine Person aber für dieses Tandem interessiert, wird ein passender Mentor für sie gesucht. Dann beginnt das eigentliche Mentoring. Die Mentoren helfen den Mentees dabei, ihr Bewerbungsdossier zu verbessern, zeigen ihnen Stellenangebote, geben ihnen Tipps zu ihrem Auftreten und führen sie in Netzwerke ein, sodass sich ihnen Türen öffnen, die ihnen sonst verschlossen bleiben.

Im Kanton St. Gallen laufen gleichzeitig 30–40 dieser Tandems. Ein Tandem dauert durchschnittlich vier Monate und führt in 70% der Fälle zu einer Anstellung. Schaffhausen hat 2010 als erster Kanton diese Idee übernommen, später folgten die Kantone Aargau und Basel-Landschaft. Dieses Programm kann auf andere Zielgruppen ausgeweitet werden, z. B. auf die Jugendlichen zwischen 18 und 24 Jahren oder auf Personen, die seit über 12 Monaten ohne Arbeit sind.

Aufgrund dieser positiven Erfahrungen in anderen Kantonen bin ich überzeugt, dass der Staatsrat die Möglichkeit prüfen sollte, ein derartiges Programm in unserem Kanton einzuführen. Ich bitte den Staatsrat daher, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. *Welche spezifischen Massnahmen für die Wiedereingliederung von Arbeitslosen über 50 Jahren gibt es?*
2. *Ist der Staatsrat der Meinung, dass ein ähnliches Mentoring-Programm im Kanton Freiburg geschaffen werden könnte?*

Den 18. Dezember 2017

## **Antwort des Staatsrats**

### **Hintergrund**

Die 25- bis 49-Jährigen machen 60% der erwerbstätigen Bevölkerung des Kantons Freiburg aus. Sie stellen 61% der Arbeitslosen und sind im Durchschnitt 152 Tage lang arbeitslos. Die Altersgruppe der 50+ macht 27% der erwerbstätigen Bevölkerung aus. Sie stellt 25% der Arbeitslosen und ist im Durchschnitt 255 Tage lang arbeitslos. Es stimmt also, dass die über 50-Jährigen zwar nicht häufiger, dafür aber länger arbeitslos sind als die restliche Bevölkerung.

Die Gründe dafür sind vielfältig. Oft liegt es daran, dass die Arbeitgeber die Situation der über 50-Jährigen falsch einschätzen: Gemäss zahlreichen Studien zu diesem Thema

werden Mobilität, Flexibilität, Integration in ein Unternehmen, Gesundheit und Lernfähigkeit als Hindernisse für die Wiedereingliederung angeführt. Die Kosten der beruflichen Vorsorge (BVG) wirken sich ebenfalls nachteilig auf die Anstellung oder Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmenden über 50 Jahren aus.

Vorab ist anzumerken, dass die Arbeitslosen über 50 Jahren nicht anders behandelt werden als die anderen Arbeitslosen. Sie haben Anspruch auf dieselben Leistungen und auf alle bestehenden Massnahmen.

Dies vorausgeschickt beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Welche spezifischen Massnahmen für die Wiedereingliederung von Arbeitslosen über 50 Jahren gibt es?*

Das Bundesrecht sieht für Arbeitslose über 50 Jahren zwei Sonderregelungen vor. Erstens lässt das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG; SR 837.0) zu, dass sie eine arbeitsmarktliche Massnahmen abschliessen können, auch wenn sie ihre Taggelder ausgeschöpft haben. Und schliesslich profitieren sie von günstigeren Bedingungen bei den Einarbeitungszuschüssen (EAZ). Denn im Rahmen der EAZ 50+ übernimmt die Arbeitslosenkasse während maximal 12 Monaten 50% des Lohns, statt während 6 Monaten 40%. Ein Arbeitgeber, der eine stellensuchende Person über 50 Jahren einstellt, kann somit während einem Jahr eine finanzielle Unterstützung in Anspruch nehmen, die 50% des Lohns entspricht.

Im Jahr 2017 erhielten im Kanton Freiburg rund 100 Arbeitslose Einarbeitungszuschüsse für über 50-Jährige.

2. *Ist der Staatsrat der Meinung, dass ein ähnliches Mentoring-Programm im Kanton Freiburg geschaffen werden könnte?*

Der Staatsrat wurde an einer nationalen Tagung im Jahr 2015 über die St. Galler Massnahme informiert. In der Folge hat das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit Pro Senectute geprüft, aus der die Massnahme «Pro 50+» hervorgegangen ist. Dabei handelt es sich um ein Tandem, bei dem erfahrene Personen (Mentoren von Pro Senectute) Arbeitslose bei der Verbesserung ihres Bewerbungsdossiers unterstützen, ihnen Ratschläge geben und sie von ihrem Netzwerk profitieren lassen. Diese Massnahme wurde den Medien am 6. Juni 2016 vorgestellt (Mitteilung: [http://www.fr.ch/spe/de/pub/aktuelles.cfm?fuseaction\\_pre=Detail&NewsID=55058](http://www.fr.ch/spe/de/pub/aktuelles.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=55058)).

Im Jahr 2017 haben 33 Personen an der Massnahme «Pro 50+» teilgenommen und zwar mit hervorragenden Ergebnissen, was die berufliche Wiedereingliederung angeht.

Der Staatsrat ist sich jedoch der Auswirkung dieses Problems auf die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit, die

einen hohen Anteil an Stellensuchenden zwischen 55 und 64 Jahren aufweist, bewusst. Die Zahl der Personen aus dieser Altersgruppe, die Sozialhilfe beziehen, hat in den letzten sechs Jahren um mehr als 50% zugenommen. Das Risiko, von Sozialhilfe abhängig zu werden, ist bei den älteren Arbeitslosen somit erhöht. Aus diesem Grund hat der Staatsrat den politischen Lenkungsausschuss für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit beauftragt, spezifische Massnahmen zu prüfen, die der Kanton umsetzen könnte, um die Strategie in diesem Bereich, die er bereits seit 2013 verfolgt, weiter zu intensivieren.

Den 27. Februar 2018

## Question 2017-CE-303 Eric Collomb – La «Chronique fribourgeoise» imprimée en Italie

### Question

Ayant été très surpris d'apprendre que la «Chronique fribourgeoise 2016» a été imprimée en Italie, j'interpelle le Conseil d'Etat afin de comprendre cette décision contraire aux intérêts économiques de notre canton.

Les actualités économiques de ces derniers mois nous ont montré que le domaine de l'imprimerie est soumis à une très forte concurrence, principalement à celle provenant de l'étranger. Les nombreuses suppressions de postes de travail annoncées dans plusieurs sociétés fribourgeoises actives dans le domaine de l'imprimerie démontrent bien à quel point les imprimeurs sont en difficulté.

Dès lors, je suis étonné que le mandat d'impression des «Chroniques fribourgeoises» de ces dernières années ait été adjugé à des imprimeries étrangères. Par exemple, celle de 2016 a été imprimée dans la Vallée d'Aoste, en Italie.

Je remercie donc le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes:

1. *Le Conseil d'Etat est-il au courant que l'impression des «Chroniques fribourgeoises» a été adjugée à une société italienne?*
2. *Les imprimeries fribourgeoises ont-elles été contactées pour soumettre leurs offres?*
3. *Le Conseil d'Etat sait-il si d'autres publications placées sous sa responsabilité sont imprimées à l'étranger?*
4. *Le Conseil d'Etat est-il prêt à revoir sa politique pour éviter d'importer des services comme l'impression et la reliure?*

Le 18 décembre 2017

## Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle que le Grand Conseil a ratifié le 21 septembre 1995 l'adhésion du canton de Fribourg à l'Accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics (RSF 122.91.2) et a voté le 11 février 1998 la loi sur les marchés publics (RSF 122.91.1). Cette législation visait l'ouverture des marchés publics, la concurrence efficace entre les soumissionnaires, l'égalité de traitement et l'impartialité de l'adjudication publique, la transparence de l'adjudication, ainsi que l'utilisation parcimonieuse des deniers publics. Dans le cadre de cette législation, les acquisitions de biens et services par l'Etat ne peuvent pas favoriser des entreprises locales simplement parce qu'elles sont locales; l'adjudication ne peut se faire qu'en fonction des critères techniques définis dans les appels d'offre. Ces règles ne sont toutefois valables qu'au-delà de certains montants-seuils définis dans l'Accord. En deça de ces seuils, la bonne gouvernance veut que des offres soient demandées à plusieurs entreprises choisies par l'adjudicateur. Dans l'application de l'Accord, nous nous trouvons dans ce dernier cas de figure s'agissant de la question du député Colomb.

Régulièrement, la Bibliothèque cantonale et universitaire (BCU) édite, coédite ou collabore à des publications. La «*Chronique fribourgeoise*» dont il est question ici est éditée par la Société d'histoire du canton de Fribourg (SHCF), en collaboration avec la BCU qui participe au financement, assure l'envoi et veille à sa mise en ligne.

La pratique de la BCU en matière d'impression est la suivante:

- > Lorsque la BCU édite un livre, elle choisit les imprimeurs en fonction de critères d'exigences et de qualité d'impression et de gestion de projet, de la nature de la publication, du réseau de distribution, ainsi que du prix. Etant donné qu'elle ne dispose pas de l'infrastructure d'un éditeur, que le mandat d'impression est souvent lié à des services annexes (conseils, distribution, prestations en lien avec des expositions, etc.) et que les publications restent une activité occasionnelle et secondaire, la collaboration avec des entreprises locales s'avère souvent avantageuse. Ainsi, et sans que cela ne corresponde à un choix *a priori*, les mandats d'impression ont été, suite aux devis et selon les critères mentionnés ci-dessus, confiés ces dernières années à des imprimeries fribourgeoises, à l'instar de *l'Atlas de la ville de Fribourg* (2017), *Mystère de cathédrale* (2016), *Catalogue des incunables* (2015), *Alexandre Dumas à Fribourg* (2015) ou encore le catalogue *Studio Hilber* (2017).
- > Afin de faciliter la réalisation et la distribution de ses publications, la BCU coédite parfois des publications avec des éditeurs commerciaux (les *Editions de la Sarine*, les *Editions de l'Aire...*) ou d'autres institutions. De même, elle participe à des projets collectifs pilotés par d'autres. Dans ces cas, les choix en lien avec la réalisa-

tion sont laissés à l'éditeur. Toutefois, vu l'ancrage local de ces projets, on constate que le lieu d'impression est régulièrement Fribourg (par exemple la série *Regards retrouvés: Collections photographiques fribourgeoises* publiée par les *Editions de la Sarine*). Le catalogue *Fribourg Belle époque* (2017) coédité avec le Musée d'art et d'histoire de Fribourg et la Société d'histoire du canton de Fribourg, a quant à lui été imprimé en Italie pour des questions financières.

- > De même, la BCU soutient des publications en lien avec ses missions, comme c'est le cas pour la *Chronique fribourgeoise*. Elle le fait en particulier en vertu de l'art. 22 lit. d LICE indiquant que la BCU a pour but «de constituer une documentation fribourgeoise». Tous les choix en lien avec la réalisation (et notamment celui de l'impression) sont alors laissés à l'éditeur qui gère le projet. Le choix de l'imprimeur dépend de l'éditeur, des objectifs de distribution visés ainsi que de la comparaison entre les offres d'impression demandées. Ainsi, le cahier de *Pro Fribourg* sur *Peter Falck* (2017) a-t-il été imprimé à Berne; *l'Enquête photographique fribourgeoise* (2017) a été imprimée en Allemagne car l'éditeur allemand Kehrer est spécialisé dans l'édition photographique.

1. *Le Conseil d'Etat est-il au courant que l'impression des Chroniques fribourgeoises a été adjugée à une société italienne?*

La «*Chronique fribourgeoise*» est un projet d'édition de la SHCF, une association privée qui assume la responsabilité de son financement, de son contenu, de son graphisme, de son impression et de sa diffusion. La BCU collabore à cette publication par le biais d'une contribution financière de 9793 francs, dont 4423 francs pour l'impression et elle n'émet pas de conditions quant à la réalisation. La contribution de la BCU inclut aussi la mise en ligne *open access* de la publication par la BCU sur RERO DOC et la prise en charge d'envois postaux.

2. *Les imprimeries fribourgeoises ont-elles été contactées pour soumettre leurs offres?*

La responsabilité du choix revenant à l'éditeur, soit la SHCF, la BCU n'est pas intervenue dans le projet d'édition.

3. *Le Conseil d'Etat sait-il si d'autres publications placées sous sa responsabilité sont imprimées à l'étranger?*

Les publications placées sous la responsabilité du Conseil d'Etat sont acquises par le Service d'achat du matériel et des imprimés (SAMI). La totalité des mandats d'impression sont produits en Suisse, et une très grande partie est attribuée aux sociétés fribourgeoises (Feuille Officielle, publications, brochures, matériel cantonal destiné aux votations et élections, imprimés courants, etc.). Les équipements de l'industrie graphique étant spécifiques, il est parfois indispensable de

s'adresser à des spécialistes implantés sur le territoire national, hors canton. C'est le cas notamment pour la production de classeurs, d'enveloppes ou d'imprimés de format mondial. Dans ces cas, les adjudications se déroulent conformément au règlement sur les marchés publics. Le SAMI contrôle les étapes de production afin d'éviter que le fournisseur ne sous-traite une partie du travail dans une autre région. Lorsque des tâches de sous-traitance sont indispensables – les imprimeurs n'effectuent pas toujours les travaux de reliure sous leur toit – le service d'achat exige que la reliure soit réalisée dans le canton (Schumacher AG).

4. *Le Conseil d'Etat est-il prêt à revoir sa politique pour éviter d'importer des services comme l'impression et la reliure?*

La politique générale d'impression de l'Etat est correcte et conforme à la loi. Il ne convient dès lors pas d'en changer.

Notons encore que, selon la loi sur les affaires culturelles de 1991, l'Etat ne conditionne pas l'allocation d'une subvention à l'édition à l'exigence d'imprimer à Fribourg, et cela pour deux raisons principales. D'une part, un contrôle des justificatifs comparatifs des projets d'édition engendrerait un gros travail administratif. D'autre part, les subventions allouées ne financent qu'une petite partie du projet d'édition, les risques d'édition étant portés par les éditeurs. Une obligation à imprimer à Fribourg aurait la conséquence de faire augmenter les subventions ou de comprimer encore davantage les coûts de création. Cela étant dit, le Conseil d'Etat ne manque pas d'attirer l'attention de ses interlocuteurs quant à l'existence et la qualité du travail des entreprises fribourgeoises.

Le 27 février 2018

—

## **Anfrage 2017-CE-303 Eric Collomb – Die «Chronique fribourgeoise» wird in Italien gedruckt**

### **Anfrage**

Ich war sehr erstaunt, als ich erfuhr, dass die «Chronique fribourgeoise 2016» (Freiburger Chronik 2016) in Italien gedruckt wurde, und wende mich deshalb an den Staatsrat, damit er mir diesen Entscheid, der den wirtschaftlichen Interessen unseres Kantons zuwiderläuft, erklärt.

Die Nachrichten aus der Wirtschaft in den vergangenen Monaten haben uns gezeigt, dass die Druckereibranche einer starken Konkurrenz, namentlich aus dem Ausland, ausgesetzt ist. Der angekündigte Abbau zahlreicher Stellen in mehreren Freiburger Firmen, die in der Druckereibranche tätig sind, zeigt klar, wie gross die Schwierigkeiten der Druckereien sind.

Deshalb bin ich erstaunt, dass der Auftrag zum Druck der «Freiburger Chroniken» in den vergangenen Jahren an ausländische Druckereien vergeben wurde. Diejenige von 2016 wurde beispielsweise im Aostatal in Italien gedruckt.

Deshalb bitte ich den Staatsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. *Weiss der Staatsrat, dass der Druck der «Freiburger Chroniken» an eine italienische Firma vergeben wurde?*
2. *Wurden die Freiburger Druckereien kontaktiert, damit sie Offerten einreichen konnten?*
3. *Weiss der Staatsrat, ob weitere Veröffentlichungen, für die er verantwortlich ist, im Ausland gedruckt werden?*
4. *Ist der Staatsrat bereit, seine Politik zu überdenken, damit künftig keine Dienstleistungen wie Drucken und Binden mehr aus dem Ausland importiert werden?*

Den 18. Dezember 2017

### **Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat weist darauf hin, dass der Grosse Rat am 21. September 1995 den Beitritt des Kantons Freiburg zur Interkantonalen Vereinbarung vom 25. November 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SGF 122.91.2) genehmigt und am 11. Februar 1998 das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (SGF 122.91.1) beschlossen hat. Mit dieser Gesetzgebung soll das öffentliche Beschaffungswesen geöffnet werden. Ebenso soll ein wirksamer Wettbewerb unter den Anbietern, die Gleichbehandlung und die Unbefangenheit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, die Transparenz beim Zuschlag und die sparsame Verwendung der öffentlichen Mittel gewährleistet werden. Gemäss dieser Gesetzgebung dürfen beim Erwerb von Gütern und Dienstleistungen durch den Staat örtliche Unternehmen nicht einfach deswegen bevorzugt werden, weil sie örtlich sind; der Zuschlag darf einzig gestützt auf technische Kriterien, die in den Ausschreibungen beschrieben werden, erfolgen. Diese Vorschriften gelten nur ab gewissen Schwellenwerten, die in der Vereinbarung festgelegt werden. Unterhalb dieser Schwellenwerte muss der Auftraggeber gemäss der guten Regierungsführung mehrere Unternehmen auswählen und von ihnen Offerten einholen. Bei der Anfrage von Grossrat Collomb geht es um einen solchen Fall der Anwendung der Vereinbarung.

Die Kantons- und Universitätsbibliothek (KUB) ist regelmässig Herausgeberin und Mitherausgeberin von Veröffentlichungen oder Mitwirkende bei Veröffentlichungen. Die «Freiburger Chronik», um die es hier geht, wird von der «Société d'histoire du canton de Fribourg» (SHCF) in Zusammenarbeit mit der KUB herausgegeben. Letztere beteiligt sich an der Finanzierung, stellt den Versand sicher und sorgt dafür, dass die Chronik online gestellt wird.

Die Praxis der KUB beim Druck sieht wie folgt aus:

- > Wenn die KUB ein Buch herausgibt, wählt sie die Druckereien aufgrund der Anforderungen an die Druckqualität, des Projektmanagements, der Art der Veröffentlichung, der Vertriebskanäle und des Preises aus. Da sie nicht über die Infrastruktur eines Herausgebers verfügt, der Druckauftrag oft mit zusätzlichen Dienstleistungen (Beratung, Vertrieb, Dienstleistungen im Zusammenhang mit Ausstellungen usw.) verbunden ist und die Veröffentlichungen eine gelegentliche und sekundäre Tätigkeit bilden, erweist sich oft eine Zusammenarbeit mit örtlichen Unternehmen als vorteilhaft. So wurden in den vergangenen Jahren auf Offerte und gemäss den oben erwähnten Kriterien Druckaufträge an Freiburger Druckereien vergeben, ohne dass eine grundsätzliche Strategie dahinterstecken würde. Beispiele dafür sind der *Atlas der Stadt Freiburg* (2017), *Mystère de cathédrale* (2016), *Catalogue des incunables* (2015), *Alexandre Dumas à Fribourg* (2015) und der Katalog *Studio Hilber* (2017).
- > Um die Realisierung und die Verteilung ihrer Veröffentlichungen zu erleichtern, gibt die KUB manchmal Veröffentlichungen zusammen mit kommerziellen Herausgebern (*Editions de la Sarine, Editions de l'Aire...*) oder anderen Institutionen heraus. Ebenso beteiligt sie sich an Kollektivprojekten, die von anderen geleitet werden. In diesen Fällen wird die Wahl für die Realisierung dem Herausgeber überlassen. Angesichts der lokalen Verankerung dieser Projekte stellt man aber fest, dass der Druckort regelmässig Freiburg ist (zum Beispiel die Serie *Regards retrouvés: Collections photographiques fribourgeoises*, die von *Editions de la Sarine* veröffentlicht wurden). Der Katalog *Fribourg Belle époque* (2017), der zusammen mit dem Museum für Kunst und Geschichte Freiburg und der «Société d'histoire du canton de Fribourg» herausgegeben wurde, wurde wiederum aus finanziellen Gründen in Italien gedruckt.
- > Ebenso unterstützt die KUB Veröffentlichungen im Zusammenhang mit ihren Aufgaben, wie das bei der *Freiburger Chronik* der Fall ist. Sie macht das aufgrund von Artikel 22 Bst. d KISG, laut dem die KUB zum Zweck hat, «eine Freiburger Dokumentation zu erstellen». Alle Entscheide im Zusammenhang mit der Realisierung (und namentlich für den Druck) werden dem Herausgeber, der das Projekt leitet, überlassen. Die Wahl der Druckerei hängt vom Herausgeber, von den angestrebten Vertriebszielen und vom Vergleich der eingeholten Druckofferten ab. So wurde die Broschüre von *Pro Fribourg* über *Peter Falck* (2017) in Bern gedruckt; die *Fotografische Ermittlung: Thema Freiburg* (2017) wurde in Deutschland gedruckt, denn der deutsche Kehrler Verlag ist spezialisiert auf die Herausgabe von Kunst- und Fotobüchern.

1. *Weiss der Staatsrat, dass der Druck der «Freiburger Chroniken» an eine italienische Firma vergeben wurde?*

Die «*Freiburger Chronik*» ist ein Verlagsprojekt der SHCF, eines privaten Vereins, der die Verantwortung für die Finanzierung, den Inhalt, die Gestaltung, den Druck und die Verbreitung trägt. Die KUB beteiligt sich mit einem finanziellen Beitrag von 9793 Franken an dieser Veröffentlichung, wovon 4423 Franken für den Druck bestimmt sind, und stellt keine Bedingungen an die Realisierung. Der Beitrag der KUB schliesst auch die *Open-Access*-Veröffentlichung durch die KUB auf RERO DOC und die Übernahme des Postversands ein.

2. *Wurden die Freiburger Druckereien kontaktiert, damit sie Offerten einreichen konnten?*

Da der Herausgeber, d. h. die SHCF, die Verantwortung für die Wahl trägt, hat die KUB bei diesem Verlagsprojekt nicht eingegriffen.

3. *Weiss der Staatsrat, ob weitere Veröffentlichungen, für die er verantwortlich ist, im Ausland gedruckt werden?*

Die Veröffentlichungen, für die der Staatsrat verantwortlich ist, werden vom Amt für Drucksachen und Material (DMA) übernommen. Alle Druckaufträge werden in der Schweiz ausgeführt, und ein grosser Teil wird an Freiburger Firmen vergeben (Amtsblatt, Veröffentlichungen, Broschüren, kantonales Material für Abstimmungen und Wahlen, gewöhnliche Drucksachen usw.). Da in der grafischen Industrie sehr spezielle Geräte und Ausrüstungen verwendet werden, kann man manchmal nicht anders, als sich an spezialisierte Betriebe in der Schweiz, ausserhalb des Kantons, zu wenden. Das ist namentlich für die Herstellung von Ordnern, Umschlägen und Drucksachen im Weltformat der Fall. In diesem Fall laufen die Zuschläge gemäss dem Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen ab. Das DMA kontrolliert die Produktionstapen, damit der Lieferant nicht einen Teil der Arbeit an Subunternehmer in einer anderen Region vergibt. Wenn es unvermeidlich ist, dass Aufgaben an Subunternehmer vergeben werden – die Druckereien machen die Bindearbeiten nicht immer im Haus –, verlangt das DMA, dass die Bindearbeiten im Kanton (Schumacher AG) ausgeführt werden.

4. *Ist der Staatsrat bereit, seine Politik zu überdenken, damit künftig keine Dienstleistungen wie Drucken und Binden mehr aus dem Ausland importiert werden?*

Die allgemeine Politik des Staates im Bereich der Druckerei ist korrekt und gesetzeskonform. Sie braucht deshalb nicht geändert zu werden.

Es sei noch darauf hingewiesen, dass der Staat gemäss dem Gesetz über die kulturellen Angelegenheiten von 1991 eine Subvention einer Veröffentlichung nicht davon abhängig macht, dass das Werk in Freiburg gedruckt wird. Dafür gibt es hauptsächlich zwei Gründe: Einerseits würde eine Prüfung der vergleichenden Belege von Verlagsprojekten einen

grossen administrativen Aufwand verursachen. Andererseits finanzieren die Subventionen nur einen kleinen Teil des Verlagsprojekts und die Risiken der Veröffentlichung werden von den Herausgebern getragen. Eine Pflicht, in Freiburg drucken zu lassen, hätte zur Folge, dass die Subventionen höher ausfallen würden oder die Schaffenskosten noch weiter verringert werden müssten. Der Staatsrat versäumt es jedoch nicht, seine Ansprechpartner auf die Existenz und qualitativ gute Arbeit der Freiburger Unternehmen hinzuweisen.

Den 27. Februar 2018

## Question 2018-CE-5 Jean-Daniel Chardonnens – Retrait de permis arbitraire

### Question

Le dimanche 7 janvier, les téléspectateurs romands ont pu suivre sur la TSR l'émission «Mise au Point» qui concernait les retraits de permis. A cette occasion, j'ai eu la mauvaise surprise de constater qu'un chauffeur professionnel s'est vu retirer son permis de conduire de façon «préventive» suite à un questionnaire qu'il a dû remplir durant une visite médicale obligatoire.

En déclarant honnêtement qu'il lui arrivait de consommer de l'alcool, ce malheureux ne se doutait pas des graves suites qui en résulteraient. Sans connaître la personne ou le cas en question, on peut bien s'imaginer que les conséquences sont dramatiques du point de vue professionnel et social puisqu'il ne peut plus exercer son métier, mais aussi financièrement puisqu'il devra suivre une thérapie ruineuse chez un médecin psychiatre s'il veut retrouver son précieux sésame.

Pourtant cette personne ne s'est pas faite contrôler sous l'emprise de l'alcool au volant d'un véhicule ou en ayant fait une quelconque faute. On a d'ailleurs aussi appris que le simple fait d'être dénoncé ou d'être soupçonné peut conduire à la même sanction. Cet état de fait est proche de l'idéologie d'un Etat totalitaire!

A ma connaissance et au nom de la liberté individuelle, il est permis à tout un chacun de consommer de l'alcool durant ses loisirs ou pendant son temps libre. Evidemment, s'il fallait le préciser, tout chauffeur doit être en état de conduire lorsqu'il prend la route, il s'agit de la responsabilité de chacun!

Sur le principe, tout le monde est d'accord de punir les contrevenants mais il est scandaleux de laisser planer la suspicion sur une personne qui n'a rien à se reprocher et ainsi le précipiter dans la précarité. Que fait-on de la présomption d'innocence que l'on accorde à tous les justiciables?

D'ailleurs en son temps, le peuple avait accepté l'initiative dite «de la marche blanche» qui devait interdire aux pédophiles de travailler avec des enfants, on est toujours dans le doute quant à son application effective sous prétexte que ces gens ont droit au travail...

Alors qu'en est-il du droit au travail des professionnels de la route, d'autant plus lorsqu'ils n'ont rien à se reprocher?

Au vu de ces constats, j'adresse les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Quelle est la pratique dans le canton de Fribourg?*
2. *Combien de permis de conduire sont retirés par année à des personnes qui n'ont commis aucune infraction?*
3. *Dans quelle mesure l'autorité compétente tient compte des conséquences financières, sociales et professionnelles de ces décisions pour les administrés concernés?*
4. *Sous prétexte de droit au travail, et pour une faute légère, l'autorité compétente peut-elle envisager de permettre à un contrevenant de conduire uniquement dans le cadre professionnel?*
5. *Est-ce que la pratique consistant à retirer le permis préventivement à une personne qui n'a commis aucune infraction, sur la base d'une déclaration, respecte les principes constitutionnels de la présomption d'innocence et de la proportionnalité?*
6. *De manière générale, quelle est la position du Conseil d'Etat sur la réforme «Via sicura»? Respectivement, le Conseil d'Etat est-il favorable à un assouplissement de cette réforme?*

Le 11 janvier 2018

### Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat constate que la sécurité routière est un sujet qui intéresse au plus haut point tant les citoyens que les autorités politiques. De ce fait, les nombreuses décisions qui sont prises dans ce domaine sont souvent débattues, voire contestées.

Le droit de conduire concerne une grande partie de la population et le système mis en place mérite d'être observé avec un regard critique. Si l'on peut ainsi saluer les démarches d'information des différents médias, il y a lieu cependant de se méfier d'approches trop simplistes, de raccourcis par trop hâtifs, et de garder un minimum d'objectivité, surtout si le sujet touche à des questions sensibles, comme celles de la consommation d'alcool en lien avec la perte du droit de conduire.

L'article 82 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) autorise la Confédération à légiférer sur la circulation routière. Elle

peut ainsi mettre en place toutes les mesures destinées à assurer la sécurité du trafic. A travers les dispositions de la Loi fédérale sur la circulation routière (LCR; RS 741.01) et de celles de nombreuses ordonnances du Conseil fédéral, dont en particulier l'ordonnance sur l'admission à la circulation routière (OAC; RS 741.51), des règles de police unifiées en Suisse sont garanties.

Tout un chacun ne peut en outre prétendre au droit de conduire s'il ne remplit pas certaines conditions. Il en découle, de fait, des inégalités en raison par exemple de l'âge minimum (maturité), de la santé (vue et autres exigences médicales spécifiques), des compétences (connaissance des règles de circulation et maîtrise technique du véhicule), sans qu'aucune notion de «faute» préalable de circulation ne soit nécessaire. Ainsi, pour conduire avec sûreté un véhicule, il faut être à la fois capable (*en état de*) et, surtout, apte (*avoir les dispositions pour*) à le faire sur un plan physique comme psychique. Une éventuelle inaptitude à la conduite peut survenir avant ou après l'obtention d'un permis de conduire en raison d'une maladie, d'une dépendance ou encore d'une problématique caractérielle. Pour ces mêmes motifs, il est possible de se voir refuser l'octroi ou encore de «perdre» son droit de conduire sans avoir commis la moindre erreur de circulation sur la route.

Même si la menace du retrait du permis de conduire constitue l'une des mesures les plus efficaces pour inviter les conducteurs à circuler de manière sûre, le Conseil d'Etat aspire à défendre la liberté de chacune et de chacun afin d'accéder à la mobilité.

Cela étant, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées:

### 1. *Quelle est la pratique dans le canton de Fribourg?*

La Commission des mesures administratives en matière de circulation routière (ci-après: CMA) est l'autorité fribourgeoise compétente pour décider notamment des retraits du permis de conduire. Elle est en outre compétente pour prononcer toutes les mesures administratives touchant à la circulation routière prévues par le droit fédéral (cf. articles 8 de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR) et 5 de l'arrêté d'exécution de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière – RSF 781.1 et 781.11).

Dans ce cadre bien déterminé, la CMA peut prononcer le retrait du permis de conduire d'une personne inapte ou dont on peut douter de l'aptitude qui n'est pas au volant de son véhicule et ne commet à ce titre pas de faute de circulation. L'idée de base n'est toutefois pas de prononcer des mesures à l'encontre de personnes raisonnables qui prennent le soin de laisser leur véhicule à la maison et qui sortent tranquillement prendre un verre en qualité de piéton.

La problématique est donc plutôt à examiner sous un angle «médical». Dans ce sens et en résumé, il est parfaitement possible de «perdre» son droit de conduire sans avoir commis la moindre faute de circulation en cas ou suspicion de maladie, toxicomanie, alcoolodépendance par exemple.

Pour que la CMA intervienne sur la base d'informations ou de dénonciations de la police, mais aussi d'une autorité pénale, d'un office AI, d'un médecin ou même encore d'un tiers sans qu'il n'y ait un lien direct avec la circulation routière, elle doit avoir des doutes sérieux sur l'aptitude à la conduite de la personne en cause. Cela implique une communication circonstanciée et basée sur des indices concrets.

Si la CMA a connaissance d'un comportement à risque (alcool, drogue, médicaments, caractère ou autre) permettant de douter des dispositions d'une personne à pouvoir circuler en toute sécurité, elle a le devoir d'investiguer et d'éclaircir les faits. Si nécessaire, elle procédera à un retrait éventuel de l'autorisation de conduire. Elle le fera au cas par cas, à bon escient, en respectant le cadre légal et avec toute la pondération voulue en respect du principe de proportionnalité. Cette façon de procéder n'a rien d'arbitraire. Dures sont parfois les exigences liées à la sécurité routière, mais elles doivent prévaloir sur les intérêts privés, si légitimes soient-ils.

### 2. *Combien de permis de conduire sont retirés par année à des personnes qui n'ont commis aucune infraction?*

Le canton de Fribourg compte plus de 240 000 détenteurs d'un permis de conduire, la CMA a prononcé en 2017 un peu plus 8100 mesures administratives. 3815 permis de conduire ont été retirés. Près de 900 retraits étaient d'une durée indéterminée (source: registre automatisé des mesures administratives ADMAS). Un peu plus de 200 de ces retraits indéterminés n'avaient pas directement pour origine une infraction routière (5,6% par rapport au nombre total de retraits de permis) et la moitié d'entre eux concernait directement une problématique «médicale» (physique, psychique, caractérielle, liée à une dépendance alcool ou drogue).

### 3. *Dans quelle mesure l'autorité compétente tient compte des conséquences financières, sociales et professionnelles de ces décisions pour les administrés concernés?*

Lorsque l'autorité administrative constate que les conditions légales de la délivrance d'un permis de conduire ne sont pas ou plus remplies (cf. art. 14, 15d, 16, 16d et 17 LCR; 30 OAC), le retrait doit être prononcé à titre de sécurité.

Cette mesure – indépendante de toute faute de circulation – a pour but d'écarter du trafic les conducteurs qui n'ont pas l'aptitude et/ou les qualifications nécessaires pour conduire des véhicules automobiles et/ou qui ne remplissent pas ou plus les conditions de délivrance du permis. Il s'agit d'une mesure de sûreté ordonnée en fonction du seul état du conducteur dans le but de sauvegarder l'ordre public. Ce n'est pas un mal

infligé à un conducteur inapte, mais bien plutôt une mesure de défense sociale et de protection prise également en faveur de l'intéressé. Cette mesure de durée indéterminée s'impose sans délai et s'étend à toutes les catégories, sous-catégories et catégories spéciales de permis. Au vu du but visé par cette mesure de sécurité, il ne peut être tenu compte d'une nécessité professionnelle à la possession du permis. Quant au principe, garanti par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme, de la présomption d'innocence, il ne peut trouver application dans ce cadre.

Considérant en outre la nature d'autorisation de police du permis de conduire, les frais relatifs à la preuve du maintien de l'aptitude à conduire restent à la seule charge du conducteur.

4. *Sous prétexte de droit au travail, et pour une faute légère, l'autorité compétente peut-elle envisager de permettre à un contrevenant de conduire uniquement dans le cadre professionnel?*

La commission d'une infraction «légère» par un conducteur apte et sans antécédent n'entraîne pas de retrait du permis de conduire. Néanmoins, si une mesure de retrait en lien avec une infraction routière (retrait d'admonestation) est ordonnée, elle doit être effectivement subie pour une certaine durée fixée par la loi en fonction de la gravité du cas d'espèce. Les antécédents du conducteur, la nécessité professionnelle ou d'autres besoins particuliers de conduire sont pris en compte lors de la fixation de la durée du retrait.

Pour le reste, il a été jugé par le Tribunal fédéral (ATF 128 II 173 – JT 2002 I 593; 1C\_288/2008) qu'un retrait d'admonestation limité aux périodes de loisirs n'est pas compatible avec les buts éducatif et préventif de cette mesure. Cela exclut ainsi l'institution d'un permis uniquement valable à des fins professionnelles. La possibilité de mettre en place un tel retrait, limité aux seules heures de loisirs, serait en effet difficilement vérifiable et aboutirait rapidement à des inégalités de traitement choquantes.

5. *Est-ce que la pratique consistant à retirer le permis préventivement à une personne qui n'a commis aucune infraction, sur la base d'une déclaration, respecte les principes constitutionnels de la présomption d'innocence et de la proportionnalité?*

Il est fait renvoi sur cette question directement à la partie préambule ainsi qu'aux réponses aux questions précitées, en particulier celle numéro 3.

6. *De manière générale, quelle est la position du Conseil d'Etat sur la réforme «Via sicura»? Respectivement, le Conseil d'Etat est-il favorable à un assouplissement de cette réforme?*

Avec le Conseil fédéral, le Conseil d'Etat constate que le programme Via sicura affiche, trois ans après l'entrée en vigueur

des premières mesures, un bilan d'ensemble positif sur la sécurité routière. Entre 2013 et 2015, ces mesures ont permis d'éviter au moins 100 victimes d'accidents graves (personnes tuées ou grièvement blessées). Le programme peut cependant encore être optimisé en matière d'acceptabilité et d'efficacité. Dans ce sens, le Conseil d'Etat est favorable aux mesures proposées d'adaptation et d'assouplissement de la réglementation qui seront discutées aux Chambres fédérales. Il renvoie pour plus de détails directement au Rapport du 28 juin 2017 du Conseil fédéral en réponse au postulat 16.3267 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats du 14 avril 2016.

Le 6 mars 2018

## **Anfrage 2018-CE-5 Jean-Daniel Chardonnens – Willkürlicher Ausweisentzug**

### **Anfrage**

Am 7. Januar dieses Jahres wurde auf TSR die Sendung «Mise au Point» zum Thema Führerausweisentzug ausgestrahlt. Bei dieser Gelegenheit erlebte ich die böse Überraschung zu erfahren, dass einem Berufschaffeur «präventiv» der Führerausweis entzogen worden war, nachdem er bei einem obligatorischen Arztbesuch einen Fragebogen ausgefüllt hatte.

Als er ehrlich angab, gelegentlich Alkohol zu konsumieren, rechnete der Unglückliche nicht mit den schlimmen Folgen, die dies haben würde. Auch ohne die Person oder den Fall zu kennen, kann man sich gut vorstellen, dass die Konsequenzen dramatisch sind, sowohl aus beruflicher und sozialer Sicht, weil der Betroffene seinen Beruf nicht mehr ausüben kann, wie auch aus finanzieller Sicht, weil er eine horrend teure Therapie bei einem Psychiater machen muss, wenn er sein kostbares Papier wiederhaben will.

Der Betroffene wurde aber nicht unter Alkoholeinfluss am Steuer eines Wagens kontrolliert, oder nachdem er irgendeinen Fehler gemacht hatte. Die Fernsehzuschauer haben vielmehr erfahren, dass die simple Tatsache, angezeigt oder verdächtigt zu werden, zur selben Strafe führen kann. Diese Tatsache erinnert an die Ideologie eines totalitären Staates!

Meines Wissens und im Namen der persönlichen Freiheit ist es jedem und jeder erlaubt, in der Freizeit Alkohol zu trinken. Selbstverständlich (falls dies überhaupt gesagt werden muss) müssen alle Autofahrer beim Losfahren in fahrtüchtigem Zustand sein, das liegt in der Verantwortung jedes Einzelnen!

Grundsätzlich sind sich alle einig, dass Zuwiderhandelnde bestraft werden müssen, es ist aber skandalös, jemanden zu verdächtigen, der sich nichts vorzuwerfen hat, und ihn des-

halb in eine prekäre Situation zu bringen. Was ist mit der Unschuldsumsetzung, die allen Bürgerinnen und Bürgern gewährt wird?

Vor einiger Zeit wurde die «Pädophilie-Initiative» angenommen, die Pädophilen verbietet, mit Kindern zu arbeiten, und es ist immer noch unklar, ob sie tatsächlich umgesetzt werden kann, weil eingewandt wird, dass diese Leute ein Recht auf Arbeit hätten...

Was ist denn mit dem Recht auf Arbeit der Berufsschauffeure, umso mehr wenn sie sich nichts vorzuwerfen haben?

Aufgrund dieser Feststellungen stelle ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. *Wie sieht die Praxis im Kanton Freiburg aus?*
2. *Wie viele Führerausweise pro Jahr werden Personen entzogen, die keine strafbare Handlung begangen haben?*
3. *Inwiefern berücksichtigt die zuständige Behörde die finanziellen, sozialen und beruflichen Konsequenzen dieser Entscheide für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger?*
4. *Kann die zuständige Behörde mit dem Argument des Rechts auf Arbeit Zuwiderhandelnden bei geringen Fehlern erlauben, nur bei der Arbeit zu fahren?*
5. *Ist die Praxis, einer Person, die keine strafbare Handlung begangen hat, aufgrund einer Aussage präventiv den Führerausweis zu entziehen, konform mit den Verfassungsgrundsätzen der Unschuldsumsetzung und der Verhältnismässigkeit?*
6. *Wie steht der Staatsrat ganz allgemein zur Reform «Via sicura» bzw. befürwortet er eine Lockerung der Reform?*

Den 11. Januar 2018

## Antwort des Staatsrats

Einleitend hält der Staatsrat fest, dass das Thema Verkehrssicherheit für die Bürgerinnen und Bürger und die politischen Behörden von grösstem Interesse ist. Deshalb werden die zahlreichen Entscheide in diesem Bereich oft verhandelt und beanstandet.

Die Fahrberechtigung betrifft einen Grossteil der Bevölkerung, weshalb das entsprechende System kritisch beurteilt werden sollte. Obwohl deshalb die Informationssendungen der verschiedenen Medien zu begrüssen sind, muss man sich in Acht nehmen vor zu stark vereinfachenden Darstellungen und voreiligen Verkürzungen und ein Mindestmass an Objektivität bewahren, vor allem wenn es um heikle Fragen wie den Verlust der Fahrberechtigung in Zusammenhang mit Alkoholkonsum geht.

Artikel 82 der Bundesverfassung (BV; SR 101) ermächtigt den Bund, Vorschriften über den Strassenverkehr zu erlassen. So kann er alle Massnahmen zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit ergreifen. Die Bestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) und zahlreicher Verordnungen des Bundesrates, darunter insbesondere die Verordnung über die Zulassung zum Strassenverkehr (VZV; SR 741.51), garantieren einheitliche polizeiliche Regeln für die ganze Schweiz.

Allerdings haben nur Personen, die bestimmte Bedingungen erfüllen, das Recht, ein Kraftfahrzeug zu fahren. Daraus folgen faktische Ungleichbehandlungen aufgrund bspw. des Mindestalters (Volljährigkeit), der Gesundheit (Sehkraft und andere spezifisch medizinische Anforderungen), der Kompetenzen (Kenntnis der Verkehrsregeln und technische Beherrschung des Fahrzeugs), ohne dass ein vorgängiger «Fehler» im Verkehrsverhalten nötig wäre. Um ein Fahrzeug sicher zu fahren, muss eine Person gleichzeitig physisch und psychisch dazu imstande (*in der Lage*) und vor allem fähig (*die Voraussetzungen dafür erfüllen*) sein. Eine allfällige Fahruntauglichkeit kann vor oder nach dem Erwerb des Führerausweises auftreten und zwar aufgrund einer Krankheit, einer Abhängigkeit oder auch aufgrund eines problematischen Charakterzugs. Aus ebendiesen Gründen kann einer Person die Fahrberechtigung verweigert oder entzogen werden, ohne dass sie auf der Strasse den geringsten Fehler begangen hat.

Obwohl ein drohender Entzug des Führerausweises eines der effizientesten Mittel ist, um die Fahrzeugführer zu einer sicheren Fahrweise zu bewegen, ist der Staatsrat bestrebt, die individuelle Freiheit beim Zugang zu Mobilität zu verteidigen.

Demzufolge beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Wie sieht die Praxis im Kanton Freiburg aus?*

Die Kommission für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr (nachfolgend: KAM) ist im Kanton Freiburg für Entscheide über den Entzug von Führerausweisen zuständig. Sie ist ausserdem zuständig für alle administrativen Massnahmen im Strassenverkehr gemäss Bundesrecht (s. Artikel 8 des Gesetzes zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr (AGSVG) und 5 des Ausführungsbeschlusses zum Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr; SGF 781.1 und 781.11).

In diesem genau gesetzten Rahmen kann die KAM einer Person mit fehlender oder zweifelhafter Fahreignung den Führerausweis entziehen, auch wenn diese sich nicht am Steuer ihres Wagens befindet und keinen Fahrfehler begeht. Die Grundidee besteht jedoch nicht darin, Massnahmen gegen vernünftige Personen zu verhängen, die ihr Fahrzeug

zu Hause lassen und als Fussgänger in Ruhe etwas trinken gehen.

Die Problematik muss folglich eher aus «medizinischer» Sicht betrachtet werden. In diesem Sinn ist es zusammenfassend durchaus möglich, seine Fahrberechtigung zu «verlieren», ohne den geringsten Fahrfehler begangen zu haben, wenn beispielsweise der Verdacht auf eine Krankheit oder auf Drogen- oder Alkoholabhängigkeit besteht.

Wenn die KAM aufgrund von Informationen oder Anzeigen der Polizei, aber auch einer Strafbehörde, einer IV-Stelle, eines Arztes oder selbst einer Drittperson eingreift, ohne dass eine direkte Verbindung zum Strassenverkehr vorliegt, so müssen erhebliche Zweifel an der Fahreignung der betroffenen Person bestehen. Dafür sind ausführliche und auf konkreten Indizien beruhende Angaben nötig.

Hat die KAM Kenntnis von einem Risikoverhalten (Alkohol, Drogen, Medikamente, Charakterzug o. ä.), das an den Voraussetzungen einer Person für eine sichere Fahrweise zweifeln lässt, so hat sie die Pflicht, zu ermitteln und den Sachverhalt aufzuklären. Wenn nötig verfügt sie einen Entzug der Fahrbewilligung. Sie tut dies fallweise, überlegt, innerhalb des rechtlichen Rahmens und mit aller gebotenen Ausgewogenheit unter Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Diese Vorgehensweise ist nicht willkürlich. Die Anforderungen im Strassenverkehr sind manchmal streng, aber sie müssen Vorrang haben vor privaten Interessen, so legitim diese auch sein mögen.

#### 2. *Wie viele Führerausweise pro Jahr werden Personen entzogen, die keine strafbare Handlung begangen haben?*

Im Kanton Freiburg gibt es über 240 000 Führerausweis-Inhaber/innen. 2017 hat die KAM etwas mehr als 8100 Administrativmassnahmen verfügt. Es wurden 3815 Führerausweise entzogen. Rund 900 Ausweisentzüge erfolgten auf unbestimmte Dauer (Quelle: automatisiertes Administrativmassnahmen-Register ADMAS). Etwas mehr als 200 dieser Ausweisentzüge hatten nicht direkt ein Verkehrsdelikt als Ursache (5,6% der gesamten Ausweisentzüge) und die Hälfte war die direkte Folge eines «medizinischen» Problems (körperlich, psychisch, charakterbezogen, in Verbindung mit Drogen- oder Alkoholabhängigkeit).

#### 3. *Inwiefern berücksichtigt die zuständige Behörde die finanziellen, sozialen und beruflichen Konsequenzen dieser Entscheide für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger?*

Stellt die Verwaltungsbehörde fest, dass die gesetzlichen Bedingungen für die Ausstellung eines Führerausweises nicht oder nicht mehr erfüllt sind (s. Art. 14, 15d, 16, 16d und 17 SVG; 30 VZV), so verfügt sie aus Sicherheitsgründen einen Ausweisentzug.

Diese Massnahme (die nicht von einem Fahrfehler abhängt) hat zum Ziel, Fahrzeugführer vom Verkehr auszuschliessen,

die nicht über die Fahreignung und/oder die nötigen Kompetenzen zum Führen eines Motorfahrzeugs verfügen und/oder die Bedingungen für die Ausstellung eines Führerausweises nicht oder nicht mehr erfüllen. Es handelt sich um eine Sicherheitsmassnahme, die einzig aufgrund des Zustands der Fahrzeugführerin/des Fahrzeugführers angeordnet wird, um die öffentliche Ordnung sicherzustellen. Der Entzug ist kein Unheil, das dem fahruntauglichen Fahrzeugführer zugefügt wird, sondern vielmehr eine gesellschaftliche Verteidigungs- und Schutzmassnahme, die auch im Interesse des Betroffenen erfolgt. Die unbegrenzte Massnahme entfaltet ihre Wirkung sofort und gilt für alle Kategorien, Unterkategorien und Spezialkategorien von Ausweisen. In Anbetracht des Ziels der Sicherheitsmassnahme kann die Tatsache, dass jemand beruflich auf den Führerausweis angewiesen ist, nicht berücksichtigt werden. Der von der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierte Grundsatz der Unschuldsvermutung ist in diesem Fall nicht anwendbar.

Da es sich beim Führerausweis um eine polizeiliche Bewilligung handelt, tragen allein die Fahrzeugführer die Kosten für den Beleg ihrer weiterbestehenden Fahreignung.

#### 4. *Kann die zuständige Behörde mit dem Argument des Rechts auf Arbeit Zuwiderhandelnden bei geringen Fehlern erlauben, nur bei der Arbeit zu fahren?*

Begehen Fahrzeugführer mit Fahreignung und ohne Vorstrafe eine «leichte» Widerhandlung, so hat dies keinen Ausweisentzug zur Folge. Wird jedoch in Zusammenhang mit einem Verkehrsdelikt eine Entzugsmassnahme verfügt (Warnungsentzug), so muss sie je nach Schweregrad des Falles für eine gesetzlich festgesetzte Dauer tatsächlich verbüsst werden. Das Vorleben der Fahrzeugführer, die berufliche Notwendigkeit oder andere besondere Fahrbedürfnisse werden bei der Festlegung der Entzugsdauer berücksichtigt.

Im Übrigen hat das Bundesgericht entschieden (BGE 128 II 173 – JT 2002 I 593; 1C\_288/2008), dass ein auf die Freizeit beschränkter Warnungsentzug mit dem erzieherischen und präventiven Zweck der Massnahme nicht vereinbar sei. Dies schliesst die Erteilung eines Führerausweises zu ausschliesslich beruflichen Zwecken aus. Die Möglichkeit eines solchen, auf die Freizeit beschränkten Ausweisentzugs wäre überdies schwierig zu überprüfen und würde rasch zu krassen Ungleichbehandlungen führen.

#### 5. *Ist die Praxis, einer Person, die keine strafbare Handlung begangen hat, aufgrund einer Aussage präventiv den Führerausweis zu entziehen, konform mit den Verfassungsgrundsätzen der Unschuldsvermutung und der Verhältnismässigkeit?*

Als Antwort auf diese Frage wird direkt auf die Einleitung und auf die Antworten zu den vorangehenden Fragen, insbesondere zu Nr. 3, verwiesen.

6. *Wie steht der Staatsrat ganz allgemein zur Reform «Via sicura» bzw. befürwortet er eine Lockerung der Reform?*

In Übereinstimmung mit dem Bundesrat stellt der Staatsrat fest, dass sich drei Jahre nach Inkrafttreten der ersten Via-Sicura-Massnahmen in Sachen Verkehrssicherheit eine positive Bilanz für das Gesamtpaket ziehen lässt. Zwischen 2013 und 2015 ist die Zahl der Opfer von schweren Verkehrsunfällen (Getötete und Schwerverletzte) dank dieser Massnahmen um mindestens 100 Personen gesunken. Das Programm könnte hingegen noch verträglicher und effizienter ausgestaltet werden. Insofern befürwortet der Staatsrat die vorgeschlagenen Massnahmen zur Anpassung und Lockerung der Regelungen, die in den eidgenössischen Räten diskutiert werden sollen. Für weitere Einzelheiten verweist er auf den Bericht des Bundesrates vom 28. Juni 2017 in Erfüllung des Postulats 16.3267 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats vom 14. April 2016.

Den 6. März 2018

## **Question 2018-CE-9 Julia Senti – Solidarité à l'égard des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance (enfants placés etc.)**

### **Question**

Dans son communiqué de presse du 21 décembre 2017, l'Office fédéral de la justice indique qu'environ 4310 demandes d'octroi de contributions de solidarité ont été déposées par des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux antérieurs à 1981.

Comme le nombre de demandes déposées sera vraisemblablement inférieur à 12 000, il est possible de commencer à verser les contributions de façon anticipée. Chacune des victimes dont la demande aura été admise touchera la somme maximale de 25 000 francs.

Les cantons peuvent, eux aussi, collaborer activement à l'étude du chapitre sombre que sont les mesures de coercition à des fins d'assistance. Les détails sont régis par la LMCFA.

1. *Le canton de Fribourg va-t-il soutenir financièrement les contributions volontaires de solidarité prévues par l'art. 9, al. 1, let. b LMCFA? Si oui, dans quelle mesure (cf. cantons de SO, AI, OW, GR, GL, TG, SG)?*
2. *Le centre cantonal d'aide aux victimes et les Archives d'Etat disposent-ils de ressources suffisantes pour soutenir les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance?*

3. *Le canton de Fribourg a-t-il déjà réfléchi aux symboles commémoratifs qu'il souhaite mettre en place conformément à l'art. 16 LMCFA? Quel est le calendrier?*

Le 15 janvier 2018

### **Réponse du Conseil d'Etat**

Les personnes concernées par des mesures coercitives ont pour la majorité été victimes d'infractions dans le sens de la Loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI). Elles ont subi notamment des maltraitements physiques, psychiques et/ou sexuelles, de l'usure, de l'exploitation au travail, de la malnutrition et des manques de soins médicaux. Les souffrances liées à ces événements ont souvent eu des répercussions tout au long de la vie des personnes concernées et subsistent encore aujourd'hui. Ces répercussions sont d'ordre psychique, physique et économique. A l'instar des autorités fédérales, le Conseil d'Etat souhaite apporter un soutien aux personnes touchées pour contribuer à la réparation du tort qui a été fait dans le passé.

### **Mesures fédérales**

La Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2017. Elle vise à reconnaître et à réparer l'injustice faite aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux. La LMCFA prévoit notamment le versement de prestations financières en faveur des victimes, la mise en place de points de contact cantonaux qui conseillent les personnes concernées et leur fournissent une aide au sens de l'aide aux victimes d'infraction ainsi qu'une étude scientifique complète à présenter au public. De plus, elle entend aider les victimes et les autres personnes concernées dans le travail de reconstitution de leur propre histoire, notamment en introduisant des règles fédérales par rapport à l'archivage des dossiers (préservation des archives) et à l'accès aux documents.

Plus spécifiquement, le fonds instauré par la LMCFA auquel se réfère la députée Senti donne droit à une contribution de solidarité à toutes les victimes au sens de la loi. Sont reconnues comme victimes les personnes concernées par des mesures de coercition à des fins d'assistance qui ont subi une atteinte directe et grave à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle ou au développement mental. Initialement, un montant total de 300 millions de francs devait être partagé à parts égales entre toutes les victimes. Ce dédommagement est cependant limité à une contribution de 25 000 francs par victime. Les victimes peuvent déposer leur demande pour une contribution dans un délai de douze mois dès l'entrée en vigueur de la loi. La dernière date possible sera le 31 mars 2018.

## Intervention de Fribourg

Le Conseil d'Etat s'est saisi de cette problématique dès l'année 2012. Il a développé une politique axée sur les prestations de proximité et le soutien individualisé. Les informations essentielles aux personnes concernées, aux communes ou aux tiers ont été publiées sur le site web de l'Etat, sous l'adresse suivante: [http://www.fr.ch/aef/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction\\_pre=Detail&NewsID=59321](http://www.fr.ch/aef/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=59321)

L'Etat de Fribourg contribue au soutien des victimes d'un placement ou d'une autre mesure de coercition. Un accompagnement pour accéder aux dossiers de leur enfance, ainsi que des informations et des conseils juridiques et psychologiques leur sont offerts de manière gratuite et confidentielle. Les personnes sont soutenues dans la préparation et le dépôt de leur demande de contribution de solidarité et dans leur quête pour faire la lumière sur leur passé. Ces prestations sont dispensées essentiellement par les Archives de l'Etat de Fribourg (AEF) et le Centre d'aide aux victimes (Centre LAVI), rattaché au Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ). Par ailleurs, l'Etat de Fribourg a participé au financement d'une étude historique sur le sujet, menée par la Professeure associée d'histoire contemporaine Anne-Françoise Praz.

Les communes fribourgeoises ont également été sollicitées par des personnes victimes de placement. Notamment pour pouvoir obtenir la contribution de solidarité du fonds LMCFA, une victime de placement doit déposer une demande à l'Office fédéral de la justice avec les pièces justificatives à l'appui dans le délai d'une année. Comme les pièces se trouvent souvent dans des archives des communes ou même de tiers, il s'est avéré nécessaire de mettre en place un dispositif qui permet de traiter les demandes d'accès dans les meilleurs délais.

Afin de faciliter le dépôt des demandes, un groupe de travail interdirectionnel et interdisciplinaire incluant les AEF, le Centre LAVI, le Service des communes et l'Autorité de protection des données a élaboré une publication destinée aux communes, qui explique le contexte, les droits et devoirs des parties et les personnes de référence à l'Etat ([http://www.fr.ch/scom/files/pdf91/infoscom\\_lmca\\_fr.pdf](http://www.fr.ch/scom/files/pdf91/infoscom_lmca_fr.pdf)). Cette publication, parue dans la série info'Scom, a été présentée le 15 mars 2017 à la Conférence des préfets lors de la rencontre avec le Conseil d'Etat. Pour consolider le dispositif, cinq présentations aux communes des différents districts ont été organisées par les AEF et la LAVI au printemps 2017.

En la mémoire de cette sombre page d'histoire, le Musée d'art et d'histoire de Fribourg a accueilli l'exposition itinérante «Enfances volées» en 2012. Concernant les problèmes liés aux archives judiciaires, les AEF et la Société d'histoire du canton de Fribourg ont organisé les 3 et 4 octobre 2014 des journées d'étude sur les principaux sujets. Par ailleurs, le Centre LAVI a présenté la thématique des mesures coercitives et ses prestations au Centre de soins hospitaliers de Marsens, ainsi qu'à

la Haute Ecole de travail social de Fribourg en 2017. Il a régulièrement collaboré avec l'Evêché au sujet des indemnités versées aux personnes victimes d'abus sexuel dans le cadre de l'Eglise. Les AEF et le Centre LAVI ont également informé sur le dispositif de recherches lors de l'assemblée générale du 27 avril 2017 de l'Association «Agir pour la dignité». Enfin, pour coordonner son action avec les autres cantons, le Centre LAVI s'est impliqué au niveau national en participant aux séances des points de contacts organisés par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales dès 2013.

Concernant les questions concrètes de la députée Julia Senti, le Conseil d'Etat se détermine comme suit:

1. *Le canton de Fribourg va-t-il soutenir financièrement les contributions volontaires de solidarité prévues par l'art. 9, al. 1, let. b LMCFA? Si oui, dans quelle mesure?*

En attendant le fonds de solidarité de la LMCFA, un premier fonds d'urgence géré par la Chaîne du Bonheur a été instauré en 2014 au niveau fédéral. Il était destiné aux personnes victimes d'un placement qui se trouvent actuellement dans le besoin. Conformément à la clé de répartition intercantonale, le canton de Fribourg a contribué par 181 237 francs à ce fonds d'aide par la LORO. Les 461 000 francs versés par ce fonds à des personnes du canton ont permis de soutenir 64 bénéficiaires.

Pour l'entrée en vigueur de la LMCFA, le Conseil d'Etat s'est concentré dans un premier temps sur les mesures mentionnées dans l'introduction, l'idée étant de proposer un conseil et une écoute directe et personnalisée aux personnes concernées en laissant le dédommagement financier à la Confédération. Les chiffres intermédiaires de demandes déposées au 4 juillet, au 1<sup>er</sup> octobre et au 21 décembre 2017 à l'Office fédéral de la justice indiquent que le montant total des dédommagements sera inférieur aux 300 millions initialement prévus, ce qui devrait réduire sensiblement le coût pour la Confédération. Par ailleurs, sur les 4694 demandes déposées à l'Office fédéral de la justice, 178 provenaient de personnes domiciliées dans le canton de Fribourg. Ainsi, le nombre de demandes émanant du canton se situe dans la moyenne nationale. Dans ce contexte, un soutien financier particulier du canton de Fribourg, en plus des postes supplémentaires et de toutes les prestations de nature non pécuniaires, n'est plus d'actualité.

Par communiqué du 2 février 2018, la Direction de la santé et des affaires sociales a rappelé le délai échéant le 31 mars 2018 pour bénéficier d'une contribution de solidarité. A cette occasion, elle a rappelé les autres soutiens mis en place.

2. *Le centre cantonal d'aide aux victimes et les Archives d'Etat disposent-ils de ressources suffisantes pour soutenir les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance?*

L'accueil des victimes de mesures coercitives a fortement sollicité les instances cantonales susmentionnées. Dès 2012, les AEF et le Centre LAVI ont mis à disposition des ressources humaines afin de répondre dans les meilleurs délais aux demandes des victimes. Le dispositif mis en place par l'Etat de Fribourg prévoit: réception des demandes, recherches dans les archives, accueil des victimes, explication des informations trouvées dans les dossiers, copie des dossiers et envoi des copies aux victimes (pour le dépôt d'une demande d'indemnisation). Ces travaux sont exigeants en temps de travail et en qualités scientifiques et humaines.

A la suite du vote, par les Chambres fédérales, de la LMCFA, les AEF ont recruté dès décembre 2016 deux collaborateurs/trices scientifiques spécialisés/ées (contrats «Jeunes demandeurs d'emploi»), qui ont permis d'accélérer le rythme de classement de certains fonds d'archives pertinents pour les recherches et de répondre dans les meilleurs délais aux demandes des victimes. Dans le même laps de temps, la DSAS a également attribué des ressources supplémentaires à raison de 0.5 EPT au Centre LAVI pour faire face à la charge de travail importante.

Le Centre LAVI, désigné comme point de contact cantonal, offre aux personnes touchées un soutien psychologique, des informations sur leurs droits et les oriente vers des spécialistes du réseau médical, psychologique et/ou social. Une part importante de la consultation vise à donner une reconnaissance individualisée et officielle des injustices subies. La gravité de l'atteinte, ainsi que la complexité des vécus nécessitent un temps conséquent pour comprendre les situations, clarifier les demandes et accompagner les personnes dans les démarches. Ces prestations psychosociales ont été offertes depuis 2013. A partir de 2014, le Centre LAVI a soutenu les personnes qui souhaitaient faire une demande d'aide immédiate à la Chaîne du Bonheur. Et finalement, depuis 2016, il les aide dans la préparation et le dépôt de la demande d'une contribution de solidarité à la Confédération. Ainsi, le Centre LAVI a accueilli 323 personnes concernées depuis avril 2013. Le soutien de ces victimes de MCFCA a été une priorité pour le Centre LAVI.

Les AEF ont également été mobilisées par les recherches effectuées par les différents groupes de travail constitués par la Commission indépendante d'experts sur les internements administratifs (CIE), mise en place par le Conseil fédéral en 2014. Ces chercheurs ont eu un large accès à la base de données informatique des AEF ainsi qu'aux dossiers d'archives. Ils ont été accueillis et conseillés par le personnel des AEF. Cela représente annuellement près de 200 passages et plus de 1000 dossiers consultés.

Ces travaux de recherches feront l'objet de publications officielles. Des réflexions sont en cours pour l'organisation de deux journées d'études cantonales sur les mesures de contrainte à des fins d'assistance avant 1981, qui permettront

de présenter les premiers résultats des recherches et d'établir les premiers enseignements au point de vue de la société, des archives et de l'histoire.

D'une manière générale, le dispositif mis en place dans le canton de Fribourg a répondu à de nombreuses attentes.

3. *Le canton de Fribourg a-t-il déjà réfléchi aux symboles commémoratifs qu'il souhaite mettre en place conformément à l'art. 16 LMCFA? Quel est le calendrier?*

Selon l'art. 16 LMCFA, la Confédération s'engage en faveur de la mise en place de symboles commémoratifs par les cantons. Cette disposition a été proposée à l'époque par la Table ronde traitant cette question des placements. Elle propose notamment l'édification d'un mémorial et la mise en place d'autres symboles commémoratifs dans des endroits accessibles au public.

Le Conseil d'Etat est conscient de la nécessité de reconnaître les torts qui ont été faits aux personnes concernées. Il a notamment adressé ses excuses officielles en date du 9 juillet 2012. Dans sa déclaration, il a en particulier regretté que les autorités de l'époque se soient montrées si négligentes de la dignité humaine de ces enfants, et si peu soucieuses de leur garantir un cadre affectif et matériel approprié à leur développement et à leur bien-être. Par la suite, il s'est concentré sur la compréhension, l'écoute et le soutien individuel, plus que sur la mise en place de symboles commémoratifs.

Le 20 février 2018

—

### **Anfrage Julia Senti 2018-CE-9 – Solidarität mit Opfern fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Verdingkinder usw.)**

#### **Anfrage**

Gemäss der Medienmitteilung des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 21. Dezember 2017 sind bis heute rund 4310 Gesuche um Solidaritätsbeiträge für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 eingegangen.

Da mittlerweile davon ausgegangen werden kann, dass weniger als 12 000 Gesuche eingehen, kann mit den Auszahlungen der Beiträge früher begonnen werden und die Opfer der gutgeheissenen Gesuche werden je die maximale Summe von 25 000 Franken erhalten.

Auch die Kantone haben die Möglichkeit, aktiv bei der Aufarbeitung des dunklen Kapitels der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen mitzuwirken. Einzelheiten sind im AFZFG geregelt.

1. *Wird der Kanton Freiburg einen freiwilligen Unterstützungsbeitrag an die Solidaritätsbeiträge gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. b AFZFG leisten? Wenn ja, in welchem Umfang (vgl. Kantone SO, AI, OW, GR, GL, TG, SG)?*
2. *Verfügen die kantonale Opferhilfestelle und das Staatsarchiv über genügend Ressourcen, um die Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen zu unterstützen?*
3. *Hat sich der Kanton Freiburg bereits Gedanken darüber gemacht, was er gemäss Art. 16 AFZFG als Zeichen der Erinnerung schaffen will? Wie sieht der Zeitplan aus?*

Den 15. Januar 2018

## Antwort des Staatsrats

Betroffene von fürsorglichen Zwangsmassnahmen waren mehrheitlich Opfer im Sinne des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG). Sie alle mussten körperliche, psychische und/oder sexuelle Misshandlungen, Ausnutzung bei der Arbeit, Mangelernährung und unzureichende medizinische Behandlung erfahren. Das Leiden aufgrund dieser Ereignisse hat sich oftmals auf das gesamte Leben der Betroffenen ausgewirkt und lässt sie auch heute noch nicht los. Die Auswirkungen sind auf psychischer, körperlicher oder finanzieller Ebene anzusiedeln. Wie die Bundesbehörden, so möchte auch der Staatsrat die Betroffenen unterstützen und zur Wiedergutmachung des Unrechts beitragen, das den Opfern von Zwangsmassnahmen zugefügt worden ist.

## Massnahmen des Bundes

Das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG) ist am 1. April 2017 in Kraft getreten. Es bezweckt die Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts, das den Opfern von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen zugefügt wurde. Das AFZFG sieht namentlich die Entrichtung von finanziellen Leistungen, die Betreibung kantonaler Anlaufstellen, welche die Betroffenen beraten und ihnen Hilfe im Sinne der Opferhilfe erteilen, sowie die umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung vor, die zu veröffentlichen ist. Des Weiteren soll es den Opfern und anderen betroffenen Personen durch Bestimmungen zur Archivierung und zum Zugriff auf Unterlagen ausserdem dabei helfen, ihre Geschichte zu rekonstruieren.

Genauer gesagt, schafft der durch das AFZFG geschaffene Fonds, den Grossrätin Senti in ihrer Anfrage anspricht, für alle Opfer im Sinne des AFZFG einen Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag. Als Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen gelten betroffene Personen, deren körperliche, psychische oder sexuelle Unversehrtheit oder deren geistige Entwicklung unmittelbar und schwer beeinträchtigt worden

ist. Ursprünglich sollte ein Gesamtbetrag von 300 Millionen Franken zu gleichen Teilen auf alle Opfer aufgeteilt werden. Der Solidaritätsbeitrag beträgt jedoch pro Opfer insgesamt höchstens 25 000 Franken. Die Opfer können ihr Gesuch innerhalb eines Jahres ab Inkrafttreten des AFZFG einreichen. Das letztmögliche Datum ist der 31. März 2018.

## Was tut Freiburg?

Der Staatsrat hat sich dieser Problematik im 2012 angenommen und eine auf bürgernahe Leistungen und individuelle Unterstützung ausgerichtete Politik entwickelt. Die wichtigsten Informationen für die Betroffenen, die Gemeinden oder Drittpersonen wurden auf der Website des Staates unter: [http://www.fr.ch/aef/de/pub/aktuelles.cfm?fuseaction\\_pre=Detail&NewsID=59321](http://www.fr.ch/aef/de/pub/aktuelles.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=59321) veröffentlicht.

Der Staat Freiburg leistet einen Beitrag zur Unterstützung der Opfer einer Fremdplatzierung oder anderer Zwangsmassnahmen. Zum kostenlosen und vertraulichen Angebot gehören die Begleitung bei der Einsicht in die Kindheitsakte sowie juristische und psychologische Informationen und Beratung. Die Personen werden bei der Vorbereitung und dem Einreichen ihres Gesuchs für einen Solidaritätsbeitrag und bei der Rekonstruktion ihrer Vergangenheit unterstützt. Diese Leistungen werden vor allem durch das Freiburger Staatsarchiv (StAF) und der dem Jugendamt (JA) zugehörigen Opferberatungsstelle erbracht. Ferner beteiligte sich der Staat Freiburg an der Finanzierung einer historischen Studie zu diesem Thema von Anne-Françoise Praz, assoziierte Professorin für zeitgenössische Geschichte.

Auch die Freiburger Gemeinden wurden von betroffenen Personen kontaktiert. Um den Solidaritätsbeitrag aus dem AFZFG-Fonds zu beziehen, muss ein Opfer namentlich innerhalb von einem Jahr ein Entschädigungsgesuch beim Bundesamt für Justiz (BJ) einreichen, unter Beilage der entsprechenden Beweise. Weil sich die Beweise oftmals in den Archiven der Gemeinden oder sogar von Dritten befinden, musste ein Dispositiv umgesetzt werden, das eine möglichst rasche Bearbeitung der Zugriffsgesuche ermöglichte.

Um das Einreichen der Gesuche zu erleichtern, hat eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe des StAF, der Opferberatungsstelle, des Amtes für Gemeinden und der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz eine Wegleitung für die Gemeinden herausgegeben ([http://www.fr.ch/scom/files/pdf91/infogema\\_afzfg\\_de.pdf](http://www.fr.ch/scom/files/pdf91/infogema_afzfg_de.pdf)), die den Kontext, die Rechte und Pflichten der Beteiligten und die Ansprechpersonen beim Staat aufführt. Die Wegleitung ist in der Reihe «info'GemA» erschienen und wurde am 15. März 2017 anlässlich eines Treffens mit dem Staatsrat der Oberamtmännerkonferenz präsentiert. Zur Festigung des Dispositivs organisierten das StAF und die Opferberatungsstelle im Frühling 2017 fünf Präsentationen für die Gemeinden der einzelnen Bezirke.

Zum Gedenken an dieses dunkle Kapitel der Geschichte war 2012 im Museum für Kunst und Geschichte Freiburg die Wanderausstellung «Verdingkinder reden» zu sehen. Was die Problematik im Zusammenhang mit den Gerichtsarchiven betrifft, so haben das StAF und die «Société d'histoire du canton de Fribourg» (Gesellschaft für Geschichte des Kantons Freiburg) am 3. und 4. Oktober 2014 zwei Studientage zu den wichtigsten Themen organisiert. Im Jahr 2017 hat die Opferberatungsstelle ferner das Thema der Zwangsmassnahmen und ihre Leistungen im stationären Behandlungszentrum Marsens sowie an der Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg vorgestellt. Im Zusammenhang mit den Entschädigungen für Opfer von sexuellen Übergriffen im kirchlichen Umfeld hat die Opferberatungsstelle regelmässig mit dem Bistum zusammengearbeitet. Das StAF und die Opferberatungsstelle haben ausserdem am 27. April 2017 an der Generalversammlung des Vereins «Agir pour la dignité» über das Suchdispositiv informiert. Um sich auf die anderen Kantone abzustimmen war die Opferberatungsstelle schliesslich auch auf nationaler Ebene aktiv: Ab 2013 hat sie an den Sitzungen der kantonalen Anlaufstellen teilgenommen, die von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren organisiert wurden.

Zu den konkreten Fragen von Grossrätin Julia Senti äussert sich der Staatsrat wie folgt:

1. *Wird der Kanton Freiburg einen freiwilligen Unterstützungsbeitrag an die Solidaritätsbeiträge gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. b AFZFG leisten? Wenn ja, in welchem Umfang (vgl. Kantone SO, AI, OW, GR, GL, TG, SG)?*

In Erwartung des AFZFG-Fonds wurde 2014 auf Bundesebene ein von der Glückskette verwalteter Soforthilfefonds eingerichtet, um bedürftige Betroffene zu unterstützen. Entsprechend dem interkantonalen Verteilschlüssel hat der Kanton Freiburg 181 237 Franken via «Loterie Romande» in diesen Fonds eingezahlt. Über diesen Fonds konnten so 64 Personen aus dem Kanton mit insgesamt 461 000 Franken unterstützt werden.

Beim Inkrafttreten des AFZFG hat sich der Staatsrat zuerst auf die Massnahmen aus der Einleitung konzentriert; dabei ging es darum, den Betroffenen persönliche und direkte Beratung und Unterstützung anzubieten und die finanzielle Entschädigung dem Bund zu überlassen. Die Zwischenbilanzen vom 4. Juli, 1. Oktober und 21. Dezember 2017 über die beim BJ eingereichten Gesuche lassen darauf schliessen, dass der Gesamtbetrag der Entschädigungen unter den ursprünglich vorgesehenen 300 Millionen Franken liegen wird, was die Kosten für den Bund erheblich reduzieren sollte. Von den 4694 Gesuchen, die beim BJ eingereicht wurden, stammten 178 von im Kanton Freiburg wohnhaften Personen. Damit liegt die Zahl der Gesuche aus dem Kanton im nationalen Durchschnitt. Vor diesem Hintergrund ist eine besondere finanzielle Unterstützung von Seiten des Kantons

Freiburg – diese würde zu den zusätzlichen Stellen und allen nicht-monetären Leistungen hinzukommen – kein aktuelles Thema mehr.

In einer Medienmitteilung vom 2. Februar 2018 hat die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) daran erinnert, dass die Frist für das Einreichen des Gesuchs für einen Solidaritätsbeitrag am 31. März 2018 abläuft und die verschiedenen Unterstützungsangebote aufgezählt.

2. *Verfügen die kantonale Opferhilfestelle und das Staatsarchiv über genügend Ressourcen, um die Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen zu unterstützen?*

Der Empfang der Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen hat die genannten kantonalen Stellen stark in Anspruch genommen. Ab 2012 haben das StAF und die Opferberatungsstelle personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt, um die Gesuche der Opfer so rasch wie möglich beantworten zu können. Das Dispositiv, das der Staat Freiburg ins Leben gerufen hat, sieht Folgendes vor: Entgegennahme der Gesuche, Nachforschungen in den Archiven, Empfang der Opfer, Erklärungen zu den Informationen aus den Akten, Kopie der Akten und Versand der Kopien an die Opfer (für das Einreichen eines Gesuchs um Entschädigung). Diese Arbeiten sind anspruchsvoll, nicht nur was den Aufwand betrifft, sondern auch in Bezug auf die wissenschaftlichen und menschlichen Qualitäten.

Nachdem die eidgenössischen Räte das AFZFG angenommen haben, hat das StAF ab Dezember 2016 zwei spezialisierte wissenschaftliche Mitarbeitende mit einem Vertrag «Junge Arbeitssuchende» eingestellt; dadurch konnte die Klassierung bestimmter Archivbestände, die für die Nachforschungen relevant waren, und die Beantwortung der Gesuche der Opfer schneller vorangehen. In derselben Zeit hat die GSD der Opferberatungsstelle zusätzliche Ressourcen in Höhe von 0,5 VZÄ zugesprochen, um den erheblichen Arbeitsaufwand zu bewältigen.

Die Opferberatungsstelle, die zur kantonalen Anlaufstelle ernannt wurde, bietet den Betroffenen psychologische Unterstützung sowie Informationen zu ihren Rechten und verweist sie an die Fachpersonen aus dem medizinischen, psychologischen und/oder sozialen Netzwerk weiter. Ein grosser Teil der Beratung dient der individuellen und offiziellen Anerkennung des erlittenen Unrechts. Die Schwere und Komplexität des Erlebten erfordern viel Zeit, um die Situationen zu verstehen, die Anträge zu klären und die Personen bei ihrem Vorhaben zu begleiten. Die entsprechenden psychosozialen Leistungen werden seit 2013 angeboten. Ab 2014 hat die Opferberatungsstelle Personen unterstützt, die ein Gesuch um Soforthilfe an die Glückskette richten wollten. Seit 2016 schliesslich hilft sie ihnen bei der Vorbereitung und beim Einreichen des Gesuchs um einen Solidaritätsbeitrag an den Bund. Seit April 2013 hat die Opferberatungsstelle

somit 323 Personen empfangen. Die Unterstützung der Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen war eine Priorität der Opferberatungsstelle.

Das StAF war auch aufgrund der Nachforschungen der verschiedenen Arbeitsgruppen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen, die der Bundesrat im Jahr 2014 eingesetzt hat, gefordert. Diese Experten hatten einen grossflächigen Zugriff auf die elektronische Datenbank des StAF sowie auf die archivierten Akten: Sie wurden vom Personal des StAF empfangen und beraten. Jährlich wurden in diesem Rahmen rund 200 Besuche verzeichnet und über 1000 Akten eingesehen.

Die Forschungsergebnisse der UEK werden publiziert. Zurzeit werden die Möglichkeiten für die Organisation von zwei kantonalen Studientagen zum Thema fürsorgerische Zwangsmassnahmen vor 1981 geprüft, an denen die ersten Forschungsergebnisse präsentiert und erste Schlüsse in Bezug auf die Gesellschaft, die Archive und die Geschichte gezogen werden könnten.

Insgesamt hat das Dispositiv im Kanton Freiburg zahlreichen Erwartungen entsprochen.

3. *Hat sich der Kanton Freiburg bereits Gedanken darüber gemacht, was er gemäss Art. 16 AFZFG als Zeichen der Erinnerung schaffen will? Wie sieht der Zeitplan aus?*

Gemäss Artikel 16 AFZFG setzt sich der Bund dafür ein, dass die Kantone Zeichen der Erinnerung schaffen. Dies entspricht einem Vorschlag des Runden Tisches, der sich mit dem Thema der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen befasst hat. Dieser schlägt namentlich die Errichtung von Zeichen der Erinnerung an öffentlich zugänglichen Orten vor.

Der Staatsrat ist sich bewusst, wichtig es ist, das Unrecht, das die Betroffenen erleiden mussten, anzuerkennen. In diesem Sinne hat er sich u. a. am 9. Juli 2012 öffentlich entschuldigt. In seiner Erklärung bedauerte er insbesondere, dass die damaligen Behörden der menschlichen Würde dieser Kinder derart wenig Beachtung entgegengebracht und sich kaum dafür eingesetzt haben, ihnen angemessene menschliche und materielle Unterstützung zukommen zu lassen und dadurch ihre persönliche Entwicklung und ihr Wohlergehen zu fördern. In der Folge hat er sich mehr auf das Verständnis und die individuelle Unterstützung denn auf die Errichtung von Zeichen der Erinnerung konzentriert.

Den 20. Februar 2018

---

**Composition du Grand Conseil****Mars 2018****Zusammensetzung des Grossen Rates****März 2018**

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
<b>1. Fribourg-Ville</b> (14 députés: 3 PDC, 5 PS, 2 PLR, 3 VCG, 1 UDC)			
<b>Stadt Freiburg</b> (14 Grossräte: 3 CVP, 5 SP, 2 FDP, 3 MLG, 1 SVP)			
de Weck Antoinette, avocate, vice-syndique, Fribourg	PLR/FDP	1956	2007
Dietrich Laurent, économiste, conseiller communal, Fribourg	PDC/CVP	1972	2013
Gamba Marc-Antoine, médecin FMH, Fribourg	PDC/CVP	1961	2011
Ganioz Xavier, secrétaire syndical, Fribourg	PS/SP	1973	2007
Garghentini Python Giovanna, directrice administrative, Fribourg	PS/SP	1964	2011
Jelk Guy-Noël, enseignant, Fribourg	PS/SP	1964	2003
Moussa Elias, avocat, Fribourg	PS/SP	1984	2016
Mutter Christa, spécialiste en communication, Fribourg	VCG/MLG	1960	2007
Peiry Stéphane, expert-comptable diplômé, Fribourg	UDC/SVP	1970	2007
Rey Benoît, chef du département Suisse romande et Tessin de Pro Infirmis, Fribourg	VCG/MLG	1958	1996
Schoenenweid André, Ingénieur HES-EUR FNG, Fribourg	PDC/CVP	1961	2004
Schumacher Jean-Daniel, médecin, Fribourg	PLR/FDP	1956	2016
Steiert Thierry, syndic, Fribourg	PS/SP	1963	2016
Thévoz Laurent, géographe, Fribourg	VCG/MLG	1948	2008
<b>2. Sarine-Campagne</b> (24 députés: 5 PDC, 7 PS, 5 PLR, 3 VCG, 4 UDC)			
<b>Saane-Land</b> (24 Grossräte: 5 CVP, 7 SP, 5 FDP, 3 MLG, 4 SVP)			
Baiutti Sylvia, adjointe de direction, Treyvaux	PLR/FDP	1966	2016
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/FDP	1976	2011
Brönnimann Charles, agriculteur, Onnens	UDC/SVP	1956	2002
Chassot Claude, enseignant spécialisé, Villarsel-le- Gibloux	VCG/MLG	1956	2007
Collaud Romain, expert Dipl. en finance et investissements, Cottens	PLR/FDP	1984	2014
Dafflon Hubert, directeur société commerciale, Grolley	PDC/CVP	1958	2015
Defferrard Francine, avocate, Villars-sur-Glâne	PDC/CVP	1967	2016
Ducotterd Christian, agriculteur, Grolley	PDC/CVP	1968	2002
Galley Nicolas, policier, Ecuwillens	UDC/SVP	1985	2016
Gasser Benjamin, enseignant, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1984	2011

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
Ghielmini Krayenbühl Paola, Ing. agronome EPFZ, Corpataux-Magnedens	VCG/MLG	1963	2016
Kolly Nicolas, juriste, Essert	UDC/SVP	1986	2011
Kolly René, maître-fromager, Ferpicloz	PLR/FDP	1954	2007
Marmier Bruno, traducteur indépendant, Villars-sur-Glâne	VCG/MLG	1975	2016
Morel Bertrand, avocat, Lentigny	PDC/CVP	1975	2016
Piller Benoît, physicien, Avry-sur-Matran	PS/SP	1955	2011
Savoy Philippe, musicien, chef de chœurs, Corpataux-Magnedens	PS/SP	1976	2016
Schläfli Ruedi, agriculteur, Posieux	UDC/SVP	1974	2011
Schnyder Erika, juriste, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1955	2007
Wassmer Andrea, animatrice culturelle, enseignante, Belfaux	PS/SP	1957	2011
Wicht Jean-Daniel, directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, Villars-sur-Glâne	PLR/FDP	1958	2007
Zamofing Dominique, maître agriculteur, Posieux	PDC/CVP	1972	2014
<b>3. Sense (15 Grossräte: 4 CVP, 3 SP, 2 FDP, 3 MLG, 3 SVP)</b>			
<b>Singine (15 députés: 4 PDC, 3 PS, 2 PLR, 3 VCG, 3 UDC)</b>			
Aebischer Eliane, Schulleiterin, Düdingen	PS/SP	1967	2016
Bapst Markus, dipl. Biologe, Düdingen	PDC/CVP	1961	1999
Boschung Bruno, Versicherungs-Generalagent, Wünnewil	PDC/CVP	1963	2004
Brügger Adrian, Meisterlandwirt/Agrokaufmann HF, Düdingen	UDC/SVP	1981	2016
Bürdel Daniel, Betriebswirtschafter, Plaffeien	PDC/CVP	1974	2015
Bürgisser Nicolas, Immobilienentwickler, Giffers	PLR/FDP	1963	2016
Flechtner Olivier, Untersuchungsleiter, Schmitten	PS/SP	1970	2014
Krattinger-Jutzet Ursula, Lehrerin an der Berufsschule/Hausfrau, Düdingen	PS/SP	1961	1996
Mäder-Brühlhart Bernadette, eidg. dipl. Kauffrau/Familienfrau, Schmitten	VCG/MLG	1958	2014
Perler Urs, Gymnasiallehrer., Schmitten	VCG/MLG	1977	2016
Rauber Thomas, Betriebsökonom, Tafers	PDC/CVP	1966	2011
Schneuwly André, Co-Geschäftsleiter applico, Düdingen	VCG/MLG	1955	2011
Vonlanthen Rudolf, Versicherungs-Generalagent, Giffers	PLR/FDP	1954	1996
Waeber Emanuel, Eidg. dipl. Betriebsökonom, Heitenried	UDC/SVP	1958	2007
Zosso Markus, Agrokaufmann, Schmitten	UDC/SVP	1956	2007
<b>4. Gruyère (19 députés: 5 PDC, 5 PS, 5 PLR, 3 UDC, 1 VCG)</b>			
<b>Greyerz (19 Grossräte: 5 CVP, 5 SP, 5 FDP, 3 SVP, MLG)</b>			
Badoud Antoinette, employée de commerce, Le Pâquier	PLR/FDP	1952	2002
Castella Didier, docteur en physique, Pringy	PLR/FDP	1970	2011
Doutaz Jean-Pierre, chef d'entreprise, Epagny	PDC/CVP	1958	2011
Frossard Sébastien, agriculteur, Romanens	UDC/SVP	1972	2007
Gaillard Bertrand, maître menuisier, La Roche	PDC/CVP	1973	2016
Gapany Johanna, économiste HE, Bulle	PLR/FDP	1988	2016
Girard Raoul, économiste, enseignant, Bulle	PS/SP	1972	2007

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
Gobet Nadine, juriste, directrice de la Fédération patronale, Bulle	PLR/FDP	1969	2007
Jordan Patrice, agriculteur, Vaulruz	PDC/CVP	1967	2002
Kolly Gabriel, maître-agriculteur, Corbières	UDC/SVP	1982	2011
Mauron Pierre, avocat, Riaz	PS/SP	1972	2007
Morand Jacques, chef d'entreprise, Bulle	PLR/FDP	1963	2016
Pasquier Nicolas, Dr. Sci. nat., Maître professionnel, Bulle	VCG/MLG	1978	2016
Pythoud-Gaillard Chantal, technicienne en radiologie médicale, Bulle	PS/SP	1964	2011
Repond Nicolas, photographe, Bulle	PS/SP	1958	2007
Roth Pasquier Marie-France, mère au foyer – conseillère communale, Bulle	PDC/CVP	1968	2016
Schuwey Roger, hôtelier, Im Fang	UDC/SVP	1952	2007
Sudan Stéphane, enseignant CO, Broc	PDC/CVP	1968	2016
Wickramasingam Kirthana, administratrice de l'association Omoana, Bulle	PS/SP	1984	2016
<b>5. See (13 Grossräte: 2 CVP, 3 SP, 3 FDP, 4 SVP, 1 MLG)</b>			
<b>Lac (13 députés: 2 PDC, 3 PS, 3 PLR, 4 UDC, 1 VCG)</b>			
Aebischer Susanne, Organisationsberaterin & Erwachsenenbildnerin, Kerzers	PDC/CVP	1976	2012
Hänni-Fischer Bernadette, Juristin, Murten/Morat	PS/SP	1954	2007
Hayoz Madeleine, enseignante spécialisée, Cressier	PDC/CVP	1955	2014
Herren-Rutschi Rudolf, Landwirt, Lurtigen	UDC/SVP	1970	2016
Herren-Schick Paul, Treuhänder, Kerzers	UDC/SVP	1953	2011
Ith Markus, Betriebsökonom, Murten/Morat	PLR/FDP	1972	2002
Jakob Christine, kaufm. Angestellte, Murten/Morat	PLR/FDP	1966	2015
Johner-Etter Ueli, Gemüsebauer, Kerzers	UDC/SVP	1944	2003
Müller Chantal, Ärztin, Murten/Morat	PS/SP	1986	2016
Senti Julia, Anwaltspraktikantin, Murten/Morat	PS/SP	1989	2016
Schmid Ralph Alexander, Chirurg/Professor, Lugnorre	VCG/MLG	1959	2011
Schwander Susanne, Geschäftsfrau, Kerzers	PLR/FDP	1960	2016
Thalmann-Bolz Katharina, Primarlehrerin, Murten/Morat	UDC/SVP	1957	2007
<b>6. Glâne (8 députés: 3 PDC, 2 PS, 1 PLR, 2 UDC)</b>			
<b>Glâne (8 Grossräte: 3 CVP, 2 SP, 1 FDP, 2 SVP)</b>			
Bertschi Jean, maître-agriculteur, Orsonnens	UDC/SVP	1954	2011
Bischof Simon, collaborateur administratif, Ursy	PS/SP	1992	2013
Butty Dominique, vétérinaire, Villariaz	PDC/CVP	1960	2007
Décrind Pierre, chef de service, Romont	PDC/CVP	1961	2014
Demierre Philippe, directeur adjoint, Esmonts	UDC/SVP	1968	2017
Glauser Fritz, agriculteur, Châtonnaye	PLR/FDP	1961	2007
Lehner-Gigon Nicole, maîtresse enfantine, Massonnens	PS/SP	1952	2010
Longchamp Patrice, maître secondaire, Torny-le-Grand	PDC/CVP	1955	2002
Menoud Marc, agriculteur, Romont	UDC/SVP	1973	2015

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
<b>7. Broye</b> (11 députés: 3 PDC, 2 PS, 2 PLR, 2 UDC, 2 VCG)			
<b>Broye</b> (11 Grossräte: 3 CVP, 2 SP, 2 FDP, 2 SVP, 2 MLG)			
Bonvin-Sansonnens Sylvie, maître-agricultrice, Rueyres-les-Prés	VCG/MLG	1971	2015
Chardonnens Jean-Daniel, directeur/administrateur, Fétigny	UDC/SVP	1965	2016
Collomb Eric, directeur, Lully	PDC/CVP	1969	2007
Cotting-Chardonnens Violaine, employée de commerce, Domdidier	PS/SP	1968	2016
Grandgirard Pierre-André, maître-agriculteur, Cugy	PDC/CVP	1963	2011
Meyer Loetscher Anne, graphiste indépendante, Estavayer-le-Lac	PDC/CVP	1973	2011
Péclard Cédric, technicien géomètre, Aumont	VCG/MLG	1967	2017
Rodriguez Rose-Marie, enseignante, Estavayer-le-Lac	PS/SP	1965	2011
Savary-Moser Nadia, enseignante, mère au foyer, Vesin	PLR/FDP	1967	2008
Wüthrich Peter, économiste d'entreprise HES, Domdidier	PLR/FDP	1962	2011
Zadory Michel, médecin, Estavayer-le-Lac	UDC/SVP	1948	2002
<b>8. Veveyse</b> (6 députés: 2 PDC, 1 PS, 1 PLR, 1 UDC)			
<b>Vivisbach</b> (6 Grossräte: 2 CVP, 1 SP, 1 FDP, 1 SVP)			
Bourguet Gabrielle, juriste, Granges	PDC/CVP	1971	2007
Chevalley Michel, retraité, Tatroz	UDC/SVP	1952	2016
Emonet Gaétan, enseignant, Remaufens	PS/SP	1968	2010
Genoud François, enseignant, Châtel-St-Denis	PDC/CVP	1957	2016
Hunziker Yvan, électronicien en multimédia, Semsales	PLR/FDP	1965	2006
Mesot Roland, chef d'entreprise, Châtel-St-Denis	UDC/SVP	1962	2011

---

Président du Grand Conseil: **Markus Ith** (PLR/FDP, LA)

Premier vice-président du Grand Conseil: **Roland Mesot** (UDC/SVP, VE)

Deuxième vice-président du Grand Conseil: **Raoul Girard** (PS/SP, GR)

**Secrétariat du Grand Conseil SGC**  
**Sekretariat des Grossen Rates GRS**  
Rue de la Poste / Postgasse 1  
CH-1701 Fribourg/Freiburg

[www.fr.ch/gc](http://www.fr.ch/gc)  
[www.fr.ch/gr](http://www.fr.ch/gr)

Mai 2018  
Mai 2018