

**Bulletin officiel  
des séances du Grand Conseil**

**Amtliches Tagblatt  
der Sitzungen des Grossen Rates**

—  
Octobre / Oktober 2016



**GRAND CONSEIL  
GROSSER RAT**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG



Tome CLXVIII

**Session ordinaire**

Band CLXVIII

**Ordentliche Session**

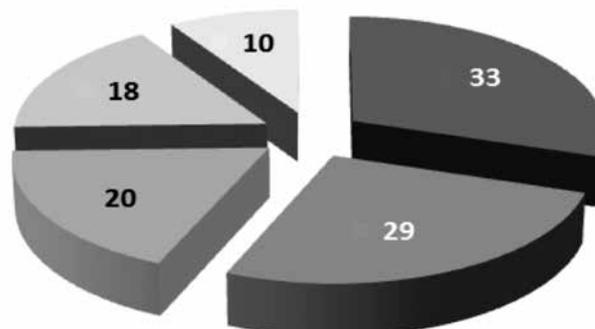
—

Octobre / Oktober 2016

Contenu – Inhalt	Pages	–	Seiten
Table des matières – <i>Inhaltsverzeichnis</i>	2511	–	2513
Première séance, mardi 4 octobre 2016 – <i>1. Sitzung, Dienstag, 4. Oktober 2016</i>	2515	–	2541
Deuxième séance, mercredi 5 octobre 2016 – <i>2. Sitzung, Mittwoch, 5. Oktober 2016</i>	2542	–	2558
Troisième séance, jeudi 6 octobre 2016 – <i>3. Sitzung, Donnerstag, 6. Oktober 2016</i>	2559	–	2589
Quatrième séance, vendredi 7 octobre 2016 – <i>4. Sitzung, Freitag, 7. Oktober 2016</i>	2590	–	2608
Attribution des objets aux commissions – <i>Zuweisung der Geschäfte an die Kommissionen</i>	2609	–	2609
Messages – <i>Botschaften</i>	2610	–	2876
Préavis – <i>Stellungnahmen</i>	2877	–	2891
Réponses – <i>Antworten</i>	2892	–	2928
Dépôts et développements – <i>Begehren und Begründungen</i>	2929	–	2929
Questions – <i>Anfragen</i>	2930	–	2953
Liste des orateurs – <i>Rednerliste</i>	2954	–	2962
Composition du Grand Conseil – <i>Zusammensetzung des Grossen Rates</i>	2963	–	2966

### Répartition des groupes – *Fraktionsstärken*

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



### Abréviations – *Abkürzungen*

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

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

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

## Table des matières

<b>1. Assermentation</b> .....	2559	<b>7. Motions</b>	
<b>2. Attribution des affaires aux commissions</b>	2609	2014-GC-101 Andrea Burgener Woeffray/François Roubaty – Prolongation des fonds cantonaux d’incitation à la création de places dans les crèches et les accueils extrascolaires	
<b>3. Clôture de la session</b> .....	2608	prise en considération .....	2586
<b>4. Communications</b> .....	2515, 2559, 2590, 2607	réponse du Conseil d’Etat .....	2892
<b>5. Elections judiciaires</b> .....	2541	2014-GC-212 Susanne Aebischer/Antoinette Badoud – Augmentation de la sécurité des enfants confiés aux structures d’accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg	
préavis .....	2877	prise en considération .....	2578
<b>6. Mandats</b>		réponse du Conseil d’Etat .....	2900
2016-GC-13 Jacques Vial/Didier Castella/Antoinette de Weck/René Kolly/Nadia Savary-Moser/Madeleine Hayoz/Fritz Glauser/Nadine Gobet/Jean-Daniel Wicht/Yvan Hunziker – Marchés publics – remise automatique du procès-verbal d’ouverture des offres aux entreprises soumissionnaires		2016-GC-11 Michel Losey/Antoinette Badoud – Loi sur les impôts communaux (abolition de la fonction dirigeante – art. 9)	
prise en considération .....	2535	prise en considération .....	2519
2016-GC-28 Yvan Hunziker/Gilberte Schär/Denis Grandjean/Rudolf Vonlanthen/Roland Mesot/Alfons Piller/Isabelle Portmann/Markus Zosso/Fritz Glauser/Patrice Longchamp – Utilisation des ressources financières pour le repeuplement des lacs ouverts aux permis de pêche		réponse du Conseil d’Etat .....	2905
prise en considération .....	2552	2016-GC-56 Gilles Schorderet/Nicolas Kolly – Réalisation de la liaison routière Marly–Matran	
réponse du Conseil d’Etat .....	2907	prise en considération .....	2537
2016-GC-102 Andréa Wassmer / Yvonne Stempfeler-Horner / Antoinette Badoud / André Schnewly / Nicole Lehner-Gigon / Bernadette Mäder-Brülhart / Markus Zosso / Michel Zadory / Dominique Butty / Peter Wüthrich – Création d’un nombre suffisant de places de travail et d’hébergement pour les personnes adultes en situation de handicap pour les années 2017–2018 dans le canton de Fribourg, avec les postes d’encadrement nécessaires (EPT)		réponse du Conseil d’Etat .....	2924
prise en considération .....	2560	2016-GC-121 Commission de justice – Modification de la loi sur la justice – autorité compétente pour modifier le taux d’activité	
réponse du Conseil d’Etat .....	2926	dépôt et développement .....	2929
		<b>8. Ouverture de la session</b> .....	2515
		<b>9. Postulats</b>	
		2014-GC-146 Giovanna Garghentini Python/Rose-Marie Rodriguez – Prise en charge des enfants de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité	
		prise en considération .....	2582
		réponse du Conseil d’Etat .....	2895
		2014-GC-183 Susanne Aebischer/Antoinette Badoud – Effets de l’offre en accueil extrafamilial sur la situation financière du canton	
		réponse du Conseil d’Etat .....	2899

2016-GC-29 Jean-Pierre Doutaz / Marie-Christine Baechler – Maturités spécialisées domaines musique, théâtre et danse	
retrait.....	2558
réponse du Conseil d'Etat .....	2915

2016-GC-53 Rose-Marie Rodriguez/Giovanna Garghenti Python – Comment baisser la participation des parents aux frais des structures d'accueil extrafamilial?	
réponse du Conseil d'Etat .....	2923

## 10. Projet de décret

2016-DAEC-122 – Crédit d'engagement additionnel pour le subventionnement des frais de suppression de passages à niveau des TPF ou d'amélioration de leur sécurité	
entrée en matière .....	2533
lectures des articles.....	2534
vote final .....	2534
message .....	2740
annexes .....	2747

## 11. Projets de lois

2015-CE-127 – Modification de la loi sur l'information et l'accès aux documents (adaptation à la Convention d'Aarhus)	
entrée en matière .....	2544
première lecture .....	2547
deuxième lecture et vote final.....	2548
message .....	2647
annexe .....	2671

2015-DFIN-28 – Modification de la législation sur les jetons de présence	
entrée en matière .....	2516
première et deuxième lectures et vote final.....	2518
message .....	2836
annexe .....	2844

2015-DSJ-244 – Exécution des peines et des mesures (LEPM)	
entrée en matière.....	2590
première lecture .....	2595
deuxième lecture et vote final.....	2607
message .....	2674
annexe .....	2734

2016-DSAS-62 – Modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (contrôle frontaliers)	
entrée en matière.....	2542
première lecture .....	2543
deuxième lecture et vote final.....	2544
message .....	2854
annexe .....	2860

2016-GC-48 – Modification de la composition et de la représentation de la Commission des affaires extérieures du Grand Conseil	
entrée en matière.....	2522
première lecture .....	2525
deuxième lecture et vote final.....	2526
message .....	2871

## 12. Questions

2016-CE-116 Rose-Marie Rodriguez – Ordonnance fixant les montants maximaux facturés dans le cadre de la scolarité obligatoire – une discrimination des écoles des régions périphériques?.....	2930
---	------

2016-CE-118 Commission des naturalisations – Art. 41 de la loi sur la nationalité .....	2937
---	------

2016-CE-125 Elian Collaud – Problématique des faillites d'entreprises.....	2941
--	------

2016-CE-167 Roland Mesot/Denis Grandjean – Ligne Palézieux-Fribourg, possibilité de cadence à la ½ heure aux heures de pointe .....	2944
---	------

2016-CE-168 Roland Mesot – Signalisation routière sur le territoire communal; la commune peut-elle donner son avis? .....	2947
---	------

2016-CE-181 David Bonny/Benjamin Gasser – Projets de routes de contournement en Sarine-Campagne (complément à la question 2016-CE-35) .....	2949
---	------

## 13. Rapports

2014-DIAF-137 – Promotion des produits agricoles de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg	
discussion .....	2549
rapport .....	2610

2016-DEE-25 – Stratégie énergétique du canton de Fribourg	
discussion .....	2527
rapport .....	2748
2016-DSAS-38 – Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg	
Postulat 2010-GC-11 (P2072.10) Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel	
discussion .....	2565
rapport .....	2846
2016-DSAS-67 – Comment baisser la participation des parents aux frais des structures d'accueil extrafamilial?	
Postulat 2016-GC-53 Rose-Marie Rodriguez/Giovanna Garghentini Python (suite directe)	
discussion .....	2570
rapport .....	2861
2016-DSAS-74 – Effets de l'offre en accueil extrafamilial sur la situation financière du canton	
Postulat 2014-GC-183 Susanne Aebischer/Antoinette Badoud	
discussion .....	2574
rapport .....	2865
<b>14. Salutations</b> .....	2549, 2553

## Première séance, mardi 4 octobre 2016

Présidence de M. Benoît Rey, président

**SOMMAIRE: Ouverture de la session. – Communications. – Projet de loi 2015-DFIN-28 Modification de la législation sur les jetons de présence; entrée en matière, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> lectures et vote final. – Motion 2016-GC-11 Michel Losey/Antoinette Badoud Loi sur les impôts communaux; prise en considération. – Projet de loi 2016-GC-48 Modification de la composition et de la représentation de la Commission des affaires extérieures du Grand Conseil; entrée en matière, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> lectures et vote final. – Rapport 2016-DEE-25 Stratégie énergétique du canton de Fribourg; discussion. – Projet de décret 2016-DAEC-122 Crédit d'engagement additionnel pour le subventionnement des frais de suppression de passages à niveau des TPF ou d'amélioration de leur sécurité; entrée en matière, lecture des articles et vote final. – Mandat 2016-GC-13 Jacques Vial/Didier Castella/Antoinette de Weck/René Kolly/Nadia Savary-Moser/Madeleine Hayoz/Fritz Glauser/Nadine Gobet/Jean-Daniel Wicht/Yvan Hunziker Marchés publics – remise automatique du procès-verbal d'ouverture des offres aux entreprises soumissionnaires; prise en considération. – Motion 2016-GC-56 Gilles Schorderet/Nicolas Kolly Réalisation de la liaison routière Marly-Matran; prise en considération. – Elections judiciaires.**

La séance est ouverte à 14h00.

Présence de 101 députés; absents: 9.

Sont absents avec justifications: M<sup>mes</sup> et MM. Marie-Christine Baechler, Didier Castella, Olivier Flechtner, Marc-Antoine Gamba, Marc Menoud, Ralph Alexander Schmid, Laurent Thévoz et Jacques Vial; sans: Antoinette de Weck.

M<sup>me</sup> Anne-Claude Demierre, conseillère d'Etat, est excusée.

### Ouverture de la session

**Le Président.** J'ai le plaisir d'ouvrir cette sixième session de l'année 2016.

Je félicite tout d'abord notre collègue Ralph Alexander Schmid, qui reçoit cette semaine, à l'Université de Szczecin, en Poméranie occidentale, en présence du président de la Pologne, un doctorat honoris causa pour sa contribution à la formation des chirurgiens académiques universitaires depuis 20 ans.

Je souhaite aussi une bonne suite de convalescence à notre collègue Didier Castella, excusé pour toute la session, qui poursuit ses traitements à Sion. Il nous informe qu'il commence à pouvoir se lever, difficilement, avec des cannes. J'espère que les progrès seront tels qu'il puisse nous rejoindre pour la dernière session de la législature. Je lui ai aussi transmis de votre part toutes vos cordiales salutations.

### Communications

**Le Président.** Suite à certaines questions qui ont été posées lors de rapports de commissions parlementaires de contrôle, le Bureau formule le souhait que les chefs des Directions concernées soient désormais présents lors de l'examen en plénum desdits rapports. Une communication a été faite dans ce sens au Conseil d'Etat.

#### Session de novembre

Je vous rappelle d'ores et déjà que l'horaire de la session de novembre est quelque peu modifié du fait que le mardi sera un jour férié. Nous siégerons donc durant toute la journée du mercredi 2 novembre, le jeudi matin 3 novembre et le vendredi matin 4 novembre.

Le Bureau constate que le Grand Conseil n'aura certainement pas le temps d'absoudre, jusqu'à la fin de la session de novembre, tous les objets qui lui sont actuellement soumis. Il juge problématique aussi de siéger après les élections et ne souhaite donc pas utiliser la séance de relevée du 8 novembre. Par contre, il n'y a pas de problème à ce que les commissions nommées travaillent encore jusqu'à mi-décembre, pour terminer l'étude de leurs objets. Ils seront dès lors traités par le nouveau Grand Conseil, lors de la session de février.

#### Liens d'intérêts

Je vous informe que le député doit rappeler ses liens d'intérêts lorsqu'il s'exprime devant le Grand Conseil. Il ne s'agit pas pour le député qui intervient de décliner systématiquement tous ses liens d'intérêts mais uniquement de rappeler l'intérêt qui l'unit à l'objet en délibération et sur lequel il s'exprime. Les liens d'intérêts suivants doivent être signalés:

- > activités professionnelles,
  - > fonctions assumées au sein d'organes de direction, de surveillance ou de conseil dans des personnes morales de droit privé ou de droit public,
  - > fonctions assumées au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, d'un canton, d'une commune ou d'une collaboration intercantonale ou intercommunale,
  - > fonctions politiques exercées,
  - > fonctions permanentes de direction ou de conseil assumées pour le compte de groupes d'intérêts.
- > Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

—

### Projet de loi 2015-DFIN-28 Modification de la législation sur les jetons de présence<sup>1</sup>

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

Commissaire: **Georges Godel, Directeur des finances.**

#### Entrée en matière

**Le Rapporteur.** Pour commencer, un mot sur ce projet de loi modifiant la législation sur les jetons de présence des magistrats de l'Etat.

Enfin, je suis tenté de dire, la saga ou la vive polémique au sujet des jetons de présence des conseillers d'Etat, débutée en juin 2011, suite à l'annonce de l'accession à la présidence d'un conseil d'administration par un conseiller d'Etat sortant et des montants y relatifs, devrait trouver son épilogue aujourd'hui. A cette occasion, il s'est avéré que les conseillers d'Etat étaient obligés de restituer dans les caisses de l'Etat les montants fixes mais qu'ils pouvaient garder pour eux les jetons de présence ou les remboursements de frais. Lors de la discussion de l'époque, c'est environ 164 000 frs qui étaient ainsi restés dans la poche des conseillers d'Etat avec des parts très inégales en fonction de leur mandat.

Pour rappel, en 2013, le salaire annuel brut d'un conseiller d'Etat s'élevait à 254 564 frs. Cet élément a fait réagir, car ce salaire se trouve dans les plus hautes classes de l'échelle de classification des salaires. Il est déjà élevé et donc, il a été estimé que le salaire supplémentaire constitué des jetons de présence n'avait pas lieu d'être pour les magistrats de l'Etat. C'est pourquoi, par la suite, la question de la ristourne des jetons de présence a été discutée ici en plenum à plusieurs reprises, suite au dépôt du postulat Ducotterd/Ackermann. Mais c'est surtout la motion déposée par Xavier Ganiot et moi-même à ce sujet, en septembre 2011, qui permet aujourd'hui de solutionner la question délicate du versement des jetons par les magistrats, avec cette modification de loi.

Cette situation aurait pu être réglée plus rapidement par le Conseil d'Etat, mais maintenant une chose est certaine, elle le sera dès le début de la prochaine législature.

Dans d'autres cantons, le sujet a déjà été empoigné depuis un certain temps. En voici quelques exemples:

- > en juin 2013, c'est un scandale lié au montant élevé des jetons de présence qui a éclaboussé l'image d'un conseiller d'Etat soleurois;
- > en janvier 2014, un conseiller d'Etat bâlois a dû démissionner de son mandat suite à sa reconnaissance d'erreurs dans le versement des jetons de présence pendant ses 14 ans au gouvernement cantonal;
- > toujours en janvier 2014, les conseillers d'Etat bernois ont renoncé définitivement à leurs indemnités.

Fribourg restait l'exception romande; celle-ci sera corrigée aujourd'hui. Désormais, avec cette modification de loi, tous les magistrats de l'Etat reverseront dans les caisses du canton leurs jetons de présence.

**Le Commissaire.** Evidemment, je ne vais pas répéter tout ce qu'a dit M. le Rapporteur de la commission. Il y a cependant deux points qui méritent d'être signalés dans ce rapport:

1. Réglementation du traitement des juges cantonaux. La Direction de la sécurité et de la justice, ainsi que le Tribunal cantonal, sont opposés à ce que la question du traitement des juges soit revue tel qu'on l'avait prévu dans le cadre de la révision de la loi relative aux traitements et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges pour le motif que la Direction travaille actuellement sur l'élaboration d'un avant-projet de loi sur le statut des membres des autorités judiciaires.
2. Création d'un registre des représentations. Le Service de législation a suggéré l'institution d'un tel registre. Cette proposition a été retenue dans le projet. L'existence de ce registre et sa mise à jour régulière permettront évidemment de faciliter le contrôle du remboursement des indemnités.

Pour le reste, et c'est ce qu'il y a de plus important, le projet consiste principalement en la modification annoncée de l'article 6 de la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux. Il ne traite ainsi que de l'obligation des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux de restituer la totalité des indemnités et jetons de présence dont ils bénéficient en leur qualité de représentants de l'Etat ou d'autres intérêts cantonaux au sein d'organes exécutifs de personnes morales de droit public et de droit privé. Vous trouverez sous le chiffre 3 du message les informations sur la réflexion qui est menée actuellement concernant les autres problèmes de rémunération et de prévoyance professionnelle des magistrats visés par la loi.

<sup>1</sup> Message pp. 2836ss.

Pour être complet, je vous signale finalement que dès que la modification de la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux sera sous toit, le Conseil d'Etat adaptera les actes de rang réglementaire, qui règlent l'obligation de restitution des indemnités perçues par les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat de manière à assurer une application uniforme du droit dans le domaine.

Je vous propose en conséquence d'entrer en matière sur ce projet de loi et de l'accepter.

**Krattinger-Jutzet Ursula** (PS/SP, SE). Die Sozialdemokratische Fraktion unterstützt den vorliegenden Gesetzesentwurf einstimmig.

Wir bedauern aber, dass die Entschädigungen an die gerichtlichen Behörden, also Kantonsrichtern und Kantonsrichter, in einem andern Gesetz geregelt werden und somit nicht ab Januar 2017 in Kraft treten können. Dies ist für uns eine Ungleichbehandlung.

Was die Oberamtspersonen anbelangt, ist die Botschaft widersprüchlich. Einerseits wird gesagt, dass die Sitzungsgelder zur Finanzierung von Oberamtstätigkeiten dienen, für welche kein Budget zur Verfügung steht. Andererseits heisst es, dass das Zurückerstatten dieser Sitzungsgelder zu Lohn-einbussen führt und dies deshalb mit einer Pauschalentschädigung ausgeglichen werden soll. Hierzu hätte die Sozialdemokratische Fraktion gerne genauere Angaben.

**Herren-Schick Paul** (UDC/SVP, LA). Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat die Botschaft betreffend Gesetzesänderung über die Sitzungsgelder diskutiert und behandelt.

Mit dem vorliegenden Gesetzesänderungsvorschlag wird ein wichtiger Punkt geregelt, der in verschiedenen Kantonen, wie wir es gehört haben, bereits gesetzlich verankert ist und in einigen Kantonen in Diskussionsverhandlungen steht.

Wir begrüßen den Vorgang des Staatsrates, seinen Vorschlag aufgrund der Motion Bonny/Ganioz zu stützen, nämlich, dass nebst den festen Entschädigungen auch die Sitzungsgelder sowie sonstige geldwerte Vorteile, auch Vorteile in Form von Beteiligungen, an den Staat zurückzuerstatten sind.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei stimmt vorliegendem Gesetzesänderungsvorschlag mit dem Änderungsantrag der Kommission betreffend Artikel 6 Abs. 2, also dem Projekt bis, einstimmig zu.

**Jakob Christine** (PLR/FDP, LA). Die Freisinnig-demokratische Fraktion hat den Gesetzesentwurf zur Änderung der Gesetzgebung über die Sitzungsgelder an ihrer Fraktionssitzung behandelt und kommt zum gleichen Entscheid wie die Kommission.

Wir sind für Eintreten und stimmen dem Vorschlag des Staatsrates zu.

**Suter Olivier** (ACG/MLB, SC). Le groupe Alliance centre gauche entre en matière sur ce projet de loi et l'acceptera à l'unanimité. Nos questions vont cependant à M. le Conseiller d'Etat, au sujet des jetons de présence des préfets particulièrement, les jetons de présence des magistrats étant très peu importants (même pas 5000 frs pour l'année passée) et un projet de loi devant les régler dans un avenir proche, nous l'espérons.

Concernant les préfets, nous avons été étonnés en commission d'apprendre que leurs jetons de présence étaient reversés dans les comptes de la Préfecture, sans que ces montants ne figurent dans aucun budget. C'est là une pratique qui nous a paru bien étrange et nous aimerions avoir des éclaircissements à ce sujet. M<sup>me</sup> Krattinger l'a déjà demandé, mais j'aimerais avoir des éclaircissements de la part de M. le Commissaire concernant cet argent, cette pratique et surtout la manière de résoudre ce problème et de le rendre légalement correct et financièrement correct aussi par rapport aux comptes des Préfectures.

**Bapst Markus** (PDC/CVP, SE). Ich will hier nicht unnötigerweise verlängern und Ihnen bekannt geben, dass die Fraktion der Christlichdemokratischen Volkspartei und der Bürgerlich-Demokratischen Partei diesen Gesetzesentwurf einstimmig unterstützt. Es ist ja die definitive Umsetzung der Motion unserer Kollegen Ducotterd und Ackermann.

Wir unterstützen auch den Änderungsantrag der Kommission. Die Fragen, die die anderen Fraktionen beschäftigen, beschäftigen auch uns, insbesondere die Finanzierungsmodalitäten auf den Oberämtern. Da wäre es gut, wenn uns Herr Staatsrat Godel einige Erklärungen geben könnte zur zukünftigen Anwendung dieser Umsetzung bezüglich der Oberämter.

**Le Rapporteur.** Je remercie chaque groupe pour son intervention et le fait d'entrer en matière. Je confirme bien que lors de la séance de commission, il y a eu une très longue discussion au sujet des budgets dans le cadre des préfetures. Je comprends les interventions de MM. Suter et Bapst, mais je laisserai M. le Commissaire du Gouvernement y répondre.

**Le Commissaire.** Merci à l'ensemble des députés qui se sont exprimés pour l'entrée en matière dans ce projet de loi. Sur les différentes questions qui se recoupent, je réponds de la manière suivante:

Il est vrai que certaines préfetures utilisaient les jetons de présence que les préfets touchaient pour financer certaines études ou préparations de dossiers. J'ai encore eu la confirmation du président de la conférence ce matin. D'autres préfetures ne facturaient pas les frais de déplacement. Aujourd'hui, nous réglons le retour des jetons de présence conformément

aux interventions parlementaires, à la motion et au postulat. Pour le reste, le Conseil d'Etat réglera ces problèmes par voie d'ordonnance, ce qui est de sa compétence.

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

## Première lecture

ART. 1

ART. 12 AL. 1 LET. B

- > Adopté.

ART. 54 TITRE MÉDIAN ET AL. 3 ET 4 (NOUVEAUX)

- > Adopté.

ART. 2

ART. 6

**Le Rapporteur.** Un amendement a été réalisé dans le cadre de la commission afin de préciser tout ce qui concernait les avantages autres que les jetons de présence.

**Le Commissaire.** 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>

ART. 28 AL. 5

- > Adopté.

ART. 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

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

## Deuxième lecture

ART. 1

- > Confirmation de la première lecture.

ART. 2

- > Confirmation de la première lecture.

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 du Grand Conseil, par 98 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

### Ont voté Oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). Total: 98.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2844ss.

**Motion 2016-GC-11 Michel Losey/  
Antoinette Badoud  
Loi sur les impôts communaux  
(abolition de la fonction dirigeante – art. 9)<sup>1</sup>**

**Prise en considération**

**Badoud Antoinette** (PLR/FDP, GR). Cette motion, déposée pour la troisième fois, a suscité déjà de nombreux débats qu'il n'est pas utile de répéter; toutefois, il est certains éléments qui méritent une petite piqûre de rappel:

- > Le principe de la fonction dirigeante, introduit il y a plus de 50, ans ne correspond plus aux dispositions légales qui ont prévalu à son introduction, notamment concernant la nouvelle politique d'aménagement du territoire; désormais, les entreprises s'établiront sur les sites stratégiques et le développement économique des communes de domicile de certains dirigeants sera stoppé par la nouvelle LAT, ce qui créera une inégalité entre les grandes et les petites communes.
- > Le Conseil d'Etat dit en résumé dans sa réponse que même si on abolissait le statut de fonction dirigeante au niveau cantonal, les règles fiscales fédérales pourraient faire en sorte que certains cas de répartitions intercommunales soient maintenus si les conditions retenues par la jurisprudence du Tribunal fédéral étaient remplies. Certes, mais le nombre de cas serait infiniment plus petit et, en plus, le dirigeant devrait séjourner la semaine sur la commune du lieu de travail (cas rarissime).
- > D'autre part, le Conseil d'Etat prétend que les communes qui accueillent ou accueilleront des zones industrielles et artisanales (désormais en priorité sur les sites stratégiques cantonaux) doivent supporter les coûts importants d'infrastructures que les communes de domicile des dirigeants n'ont pas, raison pour laquelle les communes du siège de l'entreprise doivent pouvoir compter sur des recettes complémentaires.
- > Là, permettez-moi de dire qu'on entre dans un marchandage inapproprié si vous me permettez l'expression, qui est de savoir qui supporte quelles charges et qui reçoit quelles recettes... C'est donc un argument à l'emporte-pièce! Je me permets de rappeler que la commune du siège de l'entreprise encaisse, pour assumer les charges d'infrastructure citées par le Conseil d'Etat, des impôts sur les personnes morales ainsi que la contribution immobilière des immeubles abritant les locaux de l'entreprise, que celle-ci soit locataire ou propriétaire n'y change rien.
- > De plus, les entreprises de 30 personnes et plus génèrent probablement du chiffre d'affaires sur la commune de leur siège, qui profite aussi à ses commerçants et dès lors aussi à la commune siège.

- > J'ose imaginer, afin d'illustrer mes propos, un exemple, et là je m'excuse auprès de la syndique de Villars-sur-Glâne, que la commune de Villars-sur-Glâne encaisse à coup sûr des dizaines de millions, qui couvrent bien plus que les charges d'infrastructures desdites personnes morales, mais aussi une part du ménage commun (qui plus est avec un taux d'impôt qui se situe à 63,9 pts). Difficile de comprendre que les dirigeants desdites personnes morales paient encore la moitié de leurs impôts communaux à Villars-sur-Glâne alors que s'ils habitaient dans une petite commune, la part fiscale supplémentaire serait certes la bienvenue.
- > Dans les faits, ce système crée des inégalités entre les citoyens qui habitent une grande commune avec un taux d'impôt bas et une petite commune où les taux d'impôt sont nettement supérieurs. Lesdites communes sont aussi péjorées de par la nouvelle LAT, puisqu'elles ne pourront pas accueillir d'entreprise à forte valeur ajoutée.
- > Qui dans cette enceinte serait prêt à refuser la motion et par là même à péjorer encore plus les intérêts des petites communes concernées?

En conclusion, je vous invite à soutenir cette motion, qui demande de supprimer le statut de «fonction dirigeante» dans l'article 9 de la Loi sur les impôts communaux (LICO), dans le sens de préserver les intérêts des petites communes de ce canton.

Nous remercions le Conseil d'Etat de prendre cette ultime tentative en considération, au vu des éléments apportés.

**Chassot Claude** (ACG/MLB, SC). Notre groupe parlementaire a pris connaissance avec intérêt de la motion de nos collègues Antoinette Badoud et Michel Losey.

Les buts visés par le contenu de leur démarche semblent à première vue louables et pourraient interpeler notamment les élus communaux dans le sens où nous devons aller vers une amélioration sensible des recettes fiscales. Ce n'est du reste pas la première fois que le sujet est abordé, soit la quatrième fois depuis 1999 si l'on se réfère à la réponse du Conseil d'Etat. Cette dernière est extrêmement pointue et dissèque avec précision les conséquences que l'acceptation de cette motion peut engendrer. A cet égard, moins de 10% des communes fribourgeoises pourraient bénéficier d'une cote fiscale revue à la baisse. Ajoutons à cela les effets de la péréquation financière des ressources, pour laquelle on retrouve au premier rang ces mêmes communes. M<sup>me</sup> Badoud a cité tout à l'heure la commune de Villars-sur-Glâne; je dois dire qu'en tant qu'ancien syndic d'une commune de la Sarine, on était bien contents que dans le cadre de la péréquation financière, la commune de Villars-sur-Glâne nous gratifie de 8 millions. Sans oublier donc que ces dernières sont souvent les plus importantes, bien entendu en matière économique, et elles supportent les frais inhérents à leur statut des régions industrielles.

<sup>1</sup> Déposée le 5 février 2016, BGC p. 446; et développée le 17 mars 2016, BGC p. 919; réponse du Conseil d'Etat le 23 août 2016, BGC p. 2905.

Au vu des arguments développés, le groupe Alliance centre gauche se ralliera à la position du Conseil d'Etat et dans sa majorité refusera cette motion.

**Dafflon Hubert** (*PDC/CVP, SC*). Je suis porte-parole du groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique.

Sur le fond, ce ne sont pas des gros montants qui sont en jeu, on nous l'a répété. Par contre, sur la forme, le PDC est d'avis que ce principe de la fonction dirigeante est obsolète et n'a plus sa raison d'être. On travaille à un endroit, on vit à un autre endroit et on passe ses loisirs à un troisième endroit. Or, la majorité des charges qui sont prises, c'est dans la commune de domicile et, dans ce sens-là, nous sommes de l'avis que ce principe de la fonction dirigeante doit être aboli.

Concernant la péréquation financière, alors voilà déjà une première mesure de péréquation financière; laissons aux plus petites communes aussi l'ensemble des revenus de ses contribuables un peu plus fortunés. Mais, je le répète encore, on me l'a répété aussi, les montants en jeu ne sont pas énormes, alors je suis d'autant plus favorable à cette motion et c'est ce que pense en majorité le groupe PDC. Il faut aussi dire que pour ces petites choses, il y a probablement beaucoup de travail administratif qui ne sert à rien, également lorsqu'il y a désaccord entre communes concernant la définition de la fonction dirigeante. Donc beaucoup d'arguments aujourd'hui pour soutenir cette motion.

**Girard Raoul** (*PS/SP, GR*). Comme vous le savez, je préside le club des communes et je suis conseiller communal en charge des finances à Bulle. Sur ce dernier lien d'intérêt, je précise que je n'interviens pas sur ce sujet en ayant en arrière-pensée une quelconque perte de rentrées pour ma commune. J'ai eu beau faire mon enquête jusqu'à ce matin pour savoir ce que cette disposition sur la fonction dirigeante rapportait à ma commune, impossible d'avoir des chiffres précis de mon côté. Je suis arrivé à la constatation, encore ce matin, qu'il n'était même pas certain qu'elle soit bénéfique pour Bulle. Si elle l'était, ce serait vraiment pour des montants que j'aurais qualifiés de minimes. Eh bien, je dois vous dire que j'ai calculé juste et bien estimé la chose: M. le Commissaire du Gouvernement m'a donné les chiffres tout à l'heure et, pour Bulle, oui c'est un gain, mais un gain annuel de 16 000 frs. Autant vous dire que sur un budget de plus de 130 millions de frs, c'est négligeable.

Comme l'explique le Conseil d'Etat, cette fonction dirigeante n'est reconnue que lorsque certains critères sont respectés. Le message parle de plus de 30 employés; c'est juste, mais, je le souligne parce que ce n'est pas mentionné dans la réponse du Conseil d'Etat, il y a un critère en plus et il est de taille: il faut que le dirigeant ait une signature individuelle. Avec ce critère, chers Collègues, les cas ne sont pas pléthoriques, au contraire.

Mon groupe et moi-même nous opposons à cette motion, non pas pour une révolution financière, mais nous nous opposons au principe d'un changement d'une règle particulière sans avoir une vision globale de la situation financière des communes. J'ai véritablement l'impression qu'un «oui» ici c'est la porte ouverte à la multiplication des fausses bonnes idées dans ce parlement par rapport à la fiscalité, une fiscalité qui doit être globale dans notre canton. Donc, c'est une vision complète qu'on doit avoir et le Conseil d'Etat souligne l'importance d'une politique globale en matière de péréquation financière. Je rajouterai également qu'avec l'arrivée de la RIE3, de nombreux paradigmes devront être repensés. Nous avons pris connaissance au printemps dernier du premier rapport sur la péréquation intercommunale; c'est dans ce cadre global que des ajustements peuvent être faits, y compris celui-ci, mais certainement pas au gré des idées des uns et des autres sur un point tout à fait particulier.

**Peiry Stéphane** (*UDC/SVP, FV*). Lors de la discussion au sein de notre groupe, on était relativement partagés sur le sort à donner à cette motion. Si certains d'entre nous sont très sensibles aux arguments développés par les motionnaires et reconnaissent l'obsolescence de cette pratique, d'autres mettent quand même en avant la problématique de la pratique fiscale dès lors que la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts permet toujours une répartition intercommunale le cas échéant, ce qui compliquerait un peu la tâche des services des contributions. D'autres encore attendent également la position orale de M. le Commissaire du Gouvernement avant de se déterminer. Partant de là, notre groupe est partagé, en l'état actuel, sur le sort à donner à cette motion.

**Schnyder Erika** (*PS/SP, SC*). J'interviens en mon nom personnel et je rappelle mes liens d'intérêts: je suis syndique de la commune de Villars-sur-Glâne, que l'on a accusée de faire des choux gras de cette disposition.

Je voudrais tout d'abord préciser que je ne suis pas certaine que l'on arrive ici à améliorer la situation des petites communes. Tout d'abord, il faut quand même se rendre compte que les conditions pour la prise en considération d'un chef d'entreprise sont extrêmement sévères. Je n'ai pas de chiffre à vous citer, mais nous non plus, on n'a pas remarqué une retombée absolument phénoménale sur les finances de notre commune. Très souvent, ce sont d'ailleurs même les personnes concernées qui nous font la demande et ce n'est pas nous qui faisons la chasse à ces personnes. Je tiens quand même à relever que les grandes communes qui ont beaucoup d'entreprises doivent faire des efforts assez conséquents pour attirer celles-ci et, surtout, une fois qu'elles les ont, pour les maintenir. Je dois également faire remarquer que les prestations que nous offrons sont sans commune mesure par rapport à ces fameuses charges que les petites communes de domicile sont supposées devoir couvrir.

Je rappelle enfin qu'il est faux de penser que les chefs d'entreprises prennent très librement le choix d'habiter dans des petites communes. S'ils pouvaient habiter dans de grosses communes, avec des taux d'impôts que vous qualifiez de plus intéressants, je peux vous assurer qu'ils ne manqueraient pas de le faire. Donc, quand même, les petites communes en tirent des avantages, même avec une fiscalité réduite.

Enfin, je voudrais rappeler que via la péréquation financière, les petites communes perdent moins, puisque les grosses communes comme la mienne participeront encore davantage à cette péréquation. Pour la petite histoire, je rappellerai que pour 2017, c'est 1,3 millions de frs de plus que Villars-sur-Glâne payera à la péréquation.

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC).** C'est pas parce qu'on ne sait plus pourquoi on fait quelque chose qu'on doit continuer à le faire (*rires*). Les arguments du Conseil d'Etat ne m'ont en tout cas pas convaincu. Je rappelle que la dernière fois que l'on a traité de ce sujet, c'était pour corriger le pourcentage. Avant la session, j'avais discuté avec vous Monsieur le Commissaire du Gouvernement pour que vous m'expliquiez pourquoi on avait mis en place cette fonction dirigeante à une certaine époque où je n'étais peut-être pas né. Devant moi, vous aviez téléphoné à vos services en disant que vous me donneriez la réponse. Un moment après, dans le Parlement ici, vous n'aviez pas reçu la réponse. Je vous avais posé la question et vous n'aviez pas répondu. Aujourd'hui, je n'ai toujours pas la réponse à cette question: pourquoi on a introduit ce système de fonction dirigeante? Comme l'a dit M<sup>me</sup> la Syndique de Villars-sur-Glâne, quand j'étais au conseil communal de Givisiez, nous ne faisons pas la chasse à ces fonctions dirigeantes, mais parfois c'étaient justement les dirigeants eux-mêmes qui venaient vers nous, conseil communal, parce qu'il y avait quelque chose à gagner en termes d'impôts. Et c'est un PLR qui vous le dit. Alors je suis surpris que nos voisins d'en face soient contre cette motion, puisque finalement ce sont souvent les chefs d'entreprises qui ont bénéficié de réductions d'impôts grâce à cette répartition de la fonction dirigeante.

Vous aurez compris que je soutiendrai cette motion, pour éliminer quelque chose qui n'a plus sa raison d'être.

**Losey Michel (PLR/FDP, BR).** Je suis également quelque peu surpris par certaines justifications avancées par le Conseil d'Etat, pour recommander le refus de cette motion. L'application de la loi actuelle, cela a déjà été dit, est désuète. Elle ne répond plus à l'usage et à la pratique constatée par les personnes concernées. En effet, qui aujourd'hui des responsables impactés par cette loi habite toute la semaine sur le lieu de son entreprise? Je pense qu'il n'y en a quasiment plus, contrairement à l'époque où, je réponds peut-être en partie à mon collègue Wicht, la pratique a été mise en place pour justement répondre à ces considérations particulières. Il y a aussi des incohérences dans la pratique actuelle au niveau des déductions concernant les frais d'acquisition du revenu,

où, chacun le sait, le 50% du revenu est imposé dans la commune d'implantation de l'entreprise de la fonction dirigeante et là, ces personnes concernées peuvent déduire, pour cette imposition, les frais de transport de leur lieu de domicile au lieu de travail. D'autre part, l'argumentation mentionnant que les communes contributrices seront affectées par l'abolition de cet article, ceci est bien vrai. Ce sera également le cas dans un autre contexte, avec l'application de la RIE3. Quelles en seront les conséquences? Les communes contributrices seront impactées par un apport moindre dans l'assiette de distribution des ressources. Un équilibre automatique devra être appliqué en fonction des recettes réelles de part et d'autre. Le système péréquatif étant dynamique, il prendra en considération rapidement les modifications des recettes fiscales de chaque commune de ce canton. Les arguments avancés par ma collègue Badoud sont également très percutants et je les partage pleinement, d'autant plus que mon collègue Girard dit que c'est tellement relatif que je ne comprends pas leur position de vouloir absolument maintenir la pratique actuelle. Donc, par rapport à ceci, je vous recommande d'accepter cette motion pour supprimer une inégalité qui n'est plus de ce jour aujourd'hui.

**Godel Georges, Directeur des finances.** Je pense qu'on aurait pu voter avant les discussions, le résultat aurait été le même.

Tout d'abord, vous me permettez de rappeler que lors du dernier débat, il y a quelques mois, on avait argumenté qu'il y avait mieux à faire, puisqu'il y avait la RIE3 qui était plus importante, comme cela a été rappelé par certains députés. Mais peut-être qu'il faut rappeler quand même les différentes motions, puisqu'on en est à la troisième: la première était dans le sens d'une répartition à 65/35 avec une répartition automatique, la deuxième était identique, mais on a enlevé l'automatisme, cette fois on demande la suppression pure et simple. En fait, l'Etat n'a plus rien à dire là-dedans, c'est un match entre communes. Mais le Conseil d'Etat a répondu dans ce sens-là, parce qu'il a maintenu les arguments qu'il avait amenés. Il n'y a, vous l'avez compris, aucune conséquence pour le canton. Donc, je pourrais dire simplement aux communes: prenez vos responsabilités, ce n'est pas du marchandage à l'emporte-pièce. On décide et ensuite on appliquera. Mais simplement pour être transparent quand même, parce qu'on pense que c'est un match entre petites et grandes communes, je précise que ce n'est pas tout à fait ça quand même. Je vais vous donner ce que ça donne pour les communes sur les intervenants. Les communes perdantes les plus importantes seraient Givisiez, Villars-sur-Glâne, Granges-Paccot, Estavayer-le-Lac et Rossens. Quant aux communes qui gagneraient le plus, ce serait Guin, Châble, Le Pâquier, Prez-vers-Noréaz, Le Glèbe et, tenez-vous bien, Fribourg.

Si vous acceptez la motion, Bulle va perdre 16 889 frs, Le Pâquier va gagner 38 000 frs, Fribourg va gagner 134 000 frs, Givisiez va perdre 148 000 frs, Grolley va gagner 11 000 frs, le Glèbe va gagner 16 000 frs, Villars-sur-Glâne va perdre

non pas des millions mais 258 000 frs, Alterswil va perdre 30 000 frs et Schmitten va perdre 82 000 frs. Donc voilà, vous avez tous les éléments pour prendre une décision en connaissance de cause. Je pense que le Conseil d'Etat va perdre, mais il y aura moins de boulot au SCC.

- > Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 52 voix contre 44. Il y a 4 abstentions.

#### Ont voté Oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 52.*

#### Ont voté Non:

Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Herren-Schick Paul (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), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 44.*

#### Se sont abstenus:

Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP). *Total: 4.*

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

—

## Projet de loi 2016-GC-48 Modification de la composition et de la représentation de la Commission des affaires extérieures du Grand Conseil<sup>1</sup>

Rapporteur: **Bruno Boschung** (PDC/CVP, SE).

Commissaire: **Beat Vonlanthen, Directeur de l'économie et de l'emploi.**

### Entrée en matière

**Le Rapporteur.** Im Namen des Büros des Grossen Rates darf ich Ihnen den Gesetzesentwurf präsentieren, welcher aus der Erheblicherklärung der von der Kommission für auswärtige Angelegenheiten (KAA) eingereichten parlamentarischen Initiative resultiert.

Die Initiative verlangt zwei Gesetzesänderungen:

1. dass die Höchstzahl der Mitglieder der Kommission für auswärtige Angelegenheiten auf 15 angehoben wird;
2. dass die Mehrheit der Personen, die den Grossen Rat in einem interkantonalen Vertragsorgan vertreten, der Kommission für auswärtige Angelegenheiten angehören soll.

Für die Umsetzung präsentiert Ihnen das Büro des Grossen Rates einen Hauptantrag und eine Variante:

1. Zum Hauptantrag:  
Dieser setzt inhaltlich streng um, was mit der Initiative gefordert wurde. Das heisst, Artikel 15 des Gesetzes über die interkantonalen Verträge wird dahingehend geändert, dass die Mehrheit der Mitglieder jeder Delegation, in jedem Vertragsorgan, zwingend der KAA angehören muss.
2. Zur Variante, die wir heute präsentieren möchten:  
Die Variante folgt nicht streng dem Initiativtext. Das heisst, Artikel 15 des Gesetzes über die interkantonalen Verträge wird dahingehend geändert, dass jeder Delegation, in jedem Vertragsorgan, mindestens 2 Mitglieder der KAA angehören müssen.

Die Anhebung der Höchstzahl der Mitglieder in der KAA auf 15 wird in beiden Varianten berücksichtigt.

<sup>1</sup> Message pp. 287/1ss.

Die Variante wird heute präsentiert, um den Vorbehalten verschiedener Grossrätinnen und Grossräte Rechnung zu tragen, welche anlässlich der Debatte zur Überweisung der Initiative geäussert wurden. Hier ging es in erster Linie um die Befürchtung, dass bei einer zwingenden Besetzung der interkantonalen Vertragsorgane mit einer Mehrheit aus Leuten der KAA spezifische Fachkenntnisse sowie regionale Kenntnisse und Interessen von anderen Personen nicht mehr oder zu wenig angemessen berücksichtigt werden können.

Das Büro des Grossen Rates kann dieser Argumentation folgen und ist der Auffassung, dass mit der vorgeschlagenen Variante, die lediglich eine Mindestvertretung von zwei Mitgliedern vorsieht, einerseits das Ziel der Initiative erreicht wird, andererseits der Grosse Rat den grösstmöglichen Spielraum zur Berücksichtigung von regionalen Anliegen und von vorhandenem Fachwissen beibehält.

Der Staatsrat hat zum vorliegenden Gesetzesentwurf ebenfalls Stellung bezogen, obwohl es sich bei diesem Anliegen in erster Linie um eine Frage des Parlamentsbetriebes handelt. Ich möchte hier nicht vorgreifen. Herr Staatsrat Vonlanthen will dazu im Anschluss selber einige Worte sagen.

Zusammengefasst: Das Büro des Grossen Rates beantragt Ihnen somit, auf die Vorlage einzutreten und der Variante zuzustimmen, welche die Vertretung von mindestens 2 Mitgliedern anstelle der Mehrheit der Mitglieder vorsieht.

**Le Commissaire.** Il y a désormais en moi aussi un peu l'âme d'un parlementaire, je n'apprécie plus tellement quand le Gouvernement s'immisce trop dans nos affaires. Mais M. le Premier vice-président avait dit que le Conseil d'Etat avait demandé de prendre position et nous avons clairement dit que parmi les deux versions proposées pour la modification de l'article 15 alinéa 2, c'est la deuxième variante qui semble la plus adéquate au Conseil d'Etat en fixant un minimum de deux représentants de la CAE dans la délégation du Grand Conseil. Cela facilite une bonne représentation des intérêts régionaux et la participation de personnes ayant des connaissances spécifiques en la matière.

J'aimerais ajouter un élément encore plus important, c'est quand même la question de la surcharge probable des députés de la CAE, qui devraient être présents dans plusieurs commissions interparlementaires. C'est la raison pour laquelle nous plaidons pour la deuxième variante.

**Burgener Woeffray Andrea** (PS/SP, SC). Je m'adresse à vous en tant que présidente de la Commission des affaires extérieures (CAE). J'ai eu le plaisir de présider cette commission pendant cette législature.

Comme il est mentionné dans le message, les modifications proposées par la CAE concernent en premier lieu l'organisation et le fonctionnement du Parlement, plus précisément de la CAE. La composition de la CAE s'est passablement

modifiée durant cette législature. Alors que huit députés ont fait toute la législature, douze autres ont fait un passage ou sont arrivés seulement après la mi-législature. Le bilan de la législature qu'on vous a soumis vous informe de manière détaillée. Cette importante fluctuation ne favorise pas un bon suivi des dossiers intercantonaux, ni dans le cadre des commissions intercantionales de consultation, ni dans celui des commissions interparlementaires de contrôle. C'est ce fait qui a motivé la CAE à demander la modification des deux articles que nous traitons maintenant.

Pour l'article 1, le Bureau propose une variante. Je reprendrai la parole pour défendre la position de la CAE quand nous traiterons cet article 1. Quant à l'article 2, je vous présente la motivation qui a amené la CAE à demander un changement.

La première tâche de la CAE est de préparer les projets d'actes avant que ceux-ci arrivent pour approbation au Grand Conseil. La préparation se fait, dans la majorité des situations, dans le cadre d'une commission interparlementaire de consultation instaurée selon la convention sur la participation des parlements. Mis à part l'intérêt à devoir apporter à la diversité des domaines, les députés siégeant dans la CAE sont surtout appelés à montrer une grande disponibilité, car les dates de ces commissions de consultation ne sont guère influençables. D'où la demande d'augmenter le nombre de membres pour la CAE de 13 à 15. Pour comparaison, les organes des cantons de Vaud, Genève et Neuchâtel comptent également 15 membres, le canton du Jura compte 7 membres et 7 suppléants. L'augmentation est par ailleurs aussi justifiée par le fait que le nombre de commissions de contrôle augmentera avec chaque convention, chaque accord, chaque concordat que le Grand Conseil ratifiera.

Je vous remercie donc de soutenir ces deux articles.

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). J'annonce mes liens d'intérêts: je suis membre de la Commission des affaires extérieures et j'étais aussi membre du groupe de travail qui a élaboré la proposition de la CAE qui vous est soumise.

Le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique a étudié avec grand intérêt le projet de la CAE et les variantes proposées par le Bureau. Le premier volet, en fait l'article 2 du projet, soit l'augmentation du nombre maximal de membres de la CAE, ne pose pas de problème et notre groupe soutiendra cette proposition. Le second volet, qui fait l'objet de deux variantes, l'une de la CAE, l'autre du Bureau, a fait l'objet de davantage de discussions, les uns invoquant l'importance de la vision globale intercantonale, les autres l'importance de nommer des personnes qui ont des connaissances régionales, des compétences spécifiques ou la charge de travail pour les membres des délégations, membres de la CAE. Notre groupe, plutôt partagé, a finalement opté, à une très courte majorité, pour la variante que j'appellerai n° 1, soit le projet de la CAE, qui demande qu'une majorité des membres des délégations soient membres de la CAE. A notre

avis, il est en effet important que la majorité des délégations aient la vision d'ensemble des relations intercantionales. Il s'agit en effet de veiller aux intérêts du canton de Fribourg, dans le contexte intercantonal et non seulement aux intérêts d'une région du canton.

Sur la base de ces arguments, le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique vous propose, à une très courte majorité, de soutenir le projet de la CAE.

**Savary Nadia** (PLR/FDP, BR). Je déclare mes liens d'intérêts: je fais partie de la Commission interparlementaire de contrôle du HIB.

Le groupe libéral-radical a examiné attentivement le message du Bureau du Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la composition et la représentation de la CAE du Grand Conseil. Je remercie le Bureau du Grand Conseil d'avoir pris en considération mes propos lors du débat sur la prise en compte de cette initiative parlementaire et de nous proposer ici aujourd'hui une variante. Pour le groupe libéral-radical, fixer une majorité des membres de la CAE semble inadéquat. En effet, si cela ne poserait aucun problème dans les commissions interparlementaires romandes, où chacun défend les intérêts du canton de Fribourg, il ne faut pas oublier qu'il existe des commissions interparlementaires régionales, telles que celle du HIB et celle du Gymnase intercantonal broyard, qui doivent défendre certes les intérêts du canton, mais aussi les intérêts de la Broye fribourgeoise. Il serait bon alors de pouvoir compter sur un équilibre des forces entre les membres de la CAE et des membres du terrain connaissant la sensibilité régionale et pour être d'égal à égal dans les discussions avec les députés broyards de l'autre canton.

Je vous prie dès lors d'être sensibles à mes arguments, certes broyards, mais cela pourrait toucher un jour la Veveysse, le Lac ou la Singine.

C'est avec ces considérations que le PLR acceptera à l'unanimité l'augmentation à 15 et la variante 2, qui demande qu'au moins deux des membres de chaque délégation doivent être membres de la Commission. Cette variante a le mérite d'une part de ne pas figer une majorité qui pourrait mettre en péril la représentation des membres régionaux et, d'autre part, elle a le mérite de laisser la porte ouverte à deux membres, voire trois ou plus. Elle rejoint en cela la proposition du Bureau du Grand Conseil et la prise de position du Conseil d'Etat.

**Meyer Loetscher Anne** (PDC/CVP, BR). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis la cheffe de la délégation fribourgeoise de la Commission de contrôle du HIB.

Tout en comprenant les arguments de la Commission des affaires extérieures, le souci d'avoir suffisamment de membres pour faire un relais au sein des organismes conventionnels afin d'avoir un relais de qualité, j'estime néanmoins que le nombre est disproportionné. En effet, les commissions

concernées ont aussi leurs besoins. La connaissance en la matière, une disponibilité pour l'étude des dossiers et un lien privilégié dû à la proximité aident à accomplir notre tâche. Une délégation fribourgeoise forte est importante au sein de ces commissions face à d'autres délégations cantonales qui, elles, venant de la région, pourraient avoir des informations qui échapperaient à des députés venant d'une autre région. Ainsi, renforçons le lien entre les commissions et la CAE afin qu'elles aient de manière plus systématique les informations. Deux membres sont suffisants pour avoir ces relais de qualité. Gardons la possibilité de mettre les bonnes personnes au bon endroit. Et si dans le cadre d'une commission interparlementaire le nombre de la CAE devait être supérieur, alors libre au Bureau d'en nommer plus.

Avec ces commentaires, je vous encourage à voter la variante 2, soit la variante du Bureau.

**Mesot Roland** (UDC/SVP, VE). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre de la CAE et je suis membre également de plusieurs commissions interparlementaires.

Notre groupe a analysé ce projet de loi modifiant la composition et la représentation de la Commission des affaires extérieures. En passant à 15, l'objectif est de garantir une présence des membres de la Commission des affaires extérieures dans les commissions interparlementaires. Actuellement, et il est vrai que cela est exact, la CAE a des difficultés à recevoir certains retours de commissions interparlementaires. Je ferai là une petite considération personnelle: j'ai entendu parler M. le Commissaire d'une surcharge, j'ai entendu M<sup>me</sup> la Présidente de la CAE parler des problèmes de dates et de planification, néanmoins je dois dire qu'en ce qui me concerne, je crois que le problème est ailleurs, il y a un problème d'assiduité. Je le dis, je fais partie de plusieurs commissions interparlementaires et il est navrant de voir que certains élus n'assument pas leurs engagements et ne sont que très rarement présents dans ces commissions interparlementaires. Je trouve navrant qu'on doive faire une loi pour arriver à faire quelque chose, mais c'est ainsi. A présent, on a le choix de mettre dans la loi soit une majorité de représentants de la CAE, soit au minimum deux représentants de la CAE dans les commissions interparlementaires de contrôle. Notre groupe a analysé ces deux propositions et soutient majoritairement la variante avec deux membres de la CAE au minimum dans les commissions interparlementaires. Le groupe pense qu'ainsi il sera toujours possible, et cela a été dit par les précédents intervenants, d'avoir une majorité de représentations régionales dans les commissions interparlementaires. Je me suis amusé à calculer: si dans le HIB il n'y avait que des membres de la CAE, actuellement les Broyards seraient très minoritaires dans cet objet et c'est quelque chose que notre groupe veut éviter.

En ce qui me concerne, je soutiendrai la position de la commission et, majoritairement, mon groupe soutiendra la

variante qui est proposée par la commission chargée d'analyser le projet.

**Rodriguez Rose-Marie** (*PS/SP, BR*). Je m'exprime au nom du groupe socialiste et je tiens à signaler mon lien d'intérêt: je suis membre de la Commission interparlementaire du GIB et membre aussi de la Commission interparlementaire de contrôle du HIB. Donc une Broyarde dans deux commissions broyades.

Le groupe socialiste a examiné avec attention les deux propositions faites par les membres de la CAE, à savoir d'augmenter le nombre de ses membres à 15 députés et la deuxième, d'obtenir que la majorité des personnes représentant le Grand Conseil auprès d'organismes conventionnels soient issues de cette commission. Si la première proposition, celle de l'augmentation du nombre de membres, n'a amené aucun commentaire particulier dans notre groupe, la deuxième proposition a déclenché bon nombre de discussions. Nous sommes d'avis de suivre la proposition émanant du Bureau, c'est-à-dire que deux membres de la CAE par organisme conventionnel pourraient amplement suffire à assurer un bon relais de l'information entre ces organismes et la CAE. Nous sommes sensibles à la demande de la CAE et à son besoin d'information pour qu'elle puisse remplir au mieux son mandat. Nous sommes cependant d'avis que le besoin d'information de la CAE ne doit pas primer sur un certain pragmatisme. Il faut de la souplesse afin que les députés puissent jongler entre les diverses commissions desquelles ils sont membres. Cela a déjà été évoqué. Il faut absolument préserver le critère des compétences des députés, membres de l'un ou l'autre des organismes conventionnels, de même que leur intérêt pour les thématiques traitées. Si quelqu'un est intéressé, il y a beaucoup plus d'assiduité.

Enfin, il faut accepter et respecter le fait que bon nombre de députés des régions périphériques, les Broyards notamment, ont absolument à cœur de siéger dans les organismes conventionnels liés de près à la vie de leur région.

Pour toutes les raisons évoquées précédemment, le groupe socialiste entre volontiers en matière, soutiendra sans souci l'élargissement de la CAE à 15 membres mais suivra la proposition du Bureau, à savoir deux membres de la CAE par organisme conventionnel.

**Bonvin-Sansonnens Sylvie** (*ACG/MLB, BR*). Vous avez donc devant vous la quatrième députée broyarde qui prend la parole; vous les aurez toutes eues en ce moment. J'annonce mon lien d'intérêt: je suis membre de la Commission interparlementaire du GIB.

Le groupe Alliance centre gauche s'est prononcé à l'unanimité pour l'entrée en matière. Nous nous rallions également à la variante du Bureau, qui favorise à la fois la communication et le suivi des dossiers dans la commission et la représentativité des députés locaux dans les affaires locales. A notre avis,

ils constituent un lien essentiel entre l'affaire politique et la population de la région.

C'est pourquoi nous vous invitons à accepter l'entrée en matière et la variante du Bureau.

**Le Rapporteur.** Ils sont sympas ces Broyards. On pourrait nommer cette loi la lex broyarde ou quelque chose comme ça.

Je remercie tous les intervenants et je constate que l'entrée en matière n'est pas combattue. Je peux aussi constater dans les différents propos qu'au moins une partie, cette augmentation à 15, n'est pas combattue. Pour l'autre, il faudra encore peut-être en discuter.

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

## Première lecture

ART. 1

ART. 15 AL. 2

**Le Rapporteur.** Comme déjà dit à l'entrée en matière, cet article prévoit, dans l'une des variantes, que la majorité des membres de la commission doivent être issus de la CAE. Je répète que le Bureau prévoit la variante 2 avec deux membres seulement par délégation. Le Bureau est d'avis qu'avec cette variante, les connaissances et intérêts régionaux et surtout les connaissances techniques peuvent être mis à contribution.

**Le Commissaire.** Herr Präsident, Sie haben vorhin gesagt, dass der Staatsrat sozusagen nichts zu sagen habe, er wird daher auch schweigen. Er hat aber vorhin schon gesagt, dass er die Variante des Büros bevorzugen würde.

**Burgener Woeffray Andrea** (*PS/SP, SC*). Il me revient de défendre la position de la CAE. Le travail de la CAE peut être très passionnant. Plus on découvre les enjeux intercantonaux, plus on peut réaliser un vrai travail de parlementaire. Les échanges du travail qui est accompli dans les commissions interparlementaires de contrôle se font au sein de la CAE. D'où la proposition que la majorité des membres délégués dans les commissions interparlementaires de contrôle soient membres de la CAE, par exemple dans la CIP HIB, la CIP GYB, la CIP HES-SO ou la CIP détention pénale. Vous me direz que le plus important est de défendre la région et que les membres de la délégation doivent dès lors être majoritairement choisis sur le critère de la proximité, défendant ainsi un régionalisme qui n'a pas lieu d'être, d'autant plus que la commission interparlementaire de contrôle n'a pas la tâche de s'immiscer dans l'opérationnel mais de veiller au bon fonctionnement de l'ensemble et de défendre ou modifier les conventions.

Si vous désirez alors renforcer la CAE et sa mission transversale, vous voterez l'article 1 dans la variante telle que présentée

par la CAE. Donc, vous ne voterez pas la variante, mais vous voterez l'article 15 alinéa 2 tel que présenté à la première page.

**Collaud Elian** (PDC/CVP, BR). Vous l'aurez compris, dans la Broye, le quota des dames a déjà dépassé toutes les espérances. Toutefois, en tant que responsable de la délégation du Gymnase intercantonal de la Broye, je souhaite vivement personnellement que la variante 2 présentée par le Bureau passe la rampe de notre Parlement.

**Le Rapporteur.** Die Argumente sind vorgebracht. Wir müssen nicht mehr länger darüber diskutieren.

Ich möchte alle noch einmal dazu ermuntern, die Variante, gemäss Vorschlag des Büros, zu bevorzugen.

> Par 70 voix contre 19 et 3 abstentions, le Grand Conseil tranche en faveur de la variante.

*Ont voté en faveur de la proposition principale:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 70.*

*Ont voté en faveur de la variante:*

Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Garghentini Python

Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP). *Total: 19.*

*Se sont abstenus:*

Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP). *Total: 3.*

ART. 2

ART. 13 AL. 1

> Adopté.

ART. 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

> Adopté.

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

Deuxième lecture

ART. 1

> Confirmation de la première lecture.

ART. 2

> Confirmation de la première lecture.

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, sans modification, par 90 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

*Ont voté Oui:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann

Sabrina (LA,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP).  
Total: 90.

—

## Rapport 2016-DEE-25 Stratégie énergétique du canton de Fribourg<sup>1</sup>

### Discussion

**Bonny David** (PS/SP, SC). Mon lien d'intérêt: je suis membre de la Commission cantonale de l'énergie. Le groupe socialiste remercie le Conseil d'Etat pour la transmission de son rapport «Stratégie énergétique 2010–2015», en particulier la Direction de l'économie et de l'emploi et le Service de l'énergie avec M. Serge Boschung, qui cherche sans cesse de nouvelles solutions énergétiques propres pour notre canton.

Le groupe socialiste a analysé en détail les éléments transmis, surtout au vu des enjeux qui attendent tous les Fribourgeois, aujourd'hui et demain, ainsi que la prochaine fin des énergies fossiles, qui seront remplacées par les énergies renouvelables. Le groupe socialiste regrette cependant qu'en octobre 2016, nous n'ayons pas encore toutes les données 2015. Peut-être M. le Commissaire du gouvernement pourra-t-il nous apporter un premier éclairage sur les tendances de la consommation énergétique cantonale 2015?

En page 3 du rapport, il est mentionné que le Conseil d'Etat plaçait, en novembre 2009, le canton de Fribourg sur le

devant de la scène énergétique. M. le Conseiller d'Etat, sans vouloir tirer la couverture à soi, le Conseil d'Etat peut remercier à cette occasion le groupe socialiste, qui a réussi à le raisonner, car il n'est pas inutile de rappeler que le Conseil d'Etat s'entêtait à cette époque avec une centrale à charbon en Allemagne alors que le groupe socialiste la combattait de toutes ses forces! Ce fut une véritable guerre du charbon, où le Conseil d'Etat a finalement abdicué. Après le charbon, le Conseil d'Etat a défendu l'énergie nucléaire alors que le groupe socialiste voulait absolument qu'elle soit progressivement abandonnée. Rappelons que le Conseil d'Etat optait pour une super-centrale nucléaire à Mühleberg susceptible de remplacer toutes les autres centrales nucléaires actuelles de Suisse. Il faudra, malheureusement, la catastrophe de Fukushima pour calmer les ardeurs radioactives du Conseil d'Etat et lui faire trouver enfin raison.

En février 2010, le groupe socialiste s'appêtait à lancer une initiative pour un fonds cantonal énergétique de 100 millions avec une société à 2000 W en 2050. Ce à quoi le Conseil d'Etat répondait par la création d'un fonds, certes modeste, de 17 millions pour l'énergie et s'engageait pour une société énergétique à 4000 W en 2030 et 2000 W en 2100. Même insatisfait, il était difficile de lancer une initiative dans cette situation.

On le constate dans le rapport, le chemin pour atteindre les réductions énergétiques est encore très long et, malgré la campagne OFF à 1 million de francs, il y a encore beaucoup à faire. La consommation finale d'énergie et d'électricité est tendanciellement toujours à la hausse depuis 2009.

Dans le rapport, vous avez mentionné vouloir poursuivre régulièrement avec le baromètre à la consommation qui avait été lancé lors de cette campagne. On a essayé de le trouver. Peut-être n'a-t-on pas regardé au bon endroit, mais on souhaitait savoir ce qu'il en était avec ce baromètre, également avec les wattmètres ainsi que les interrupteurs utilisés lors de cette campagne, finalement payée par l'argent des contribuables? Peuvent-ils toujours les emprunter aujourd'hui? La campagne OFF doit permettre d'économiser 8 millions de francs à l'avenir. On attend donc avec impatience les chiffres de l'année passée et des prochains exercices. Les objectifs de la stratégie énergétique, en pages 26–29 de ce présent rapport, ne sont pas tous atteints. Le canton doit vraiment investir davantage dans l'énergie, développer beaucoup plus les projets plutôt, peut-être, que certaines routes.

En conclusion, le groupe socialiste salue l'engagement des citoyennes et des citoyens de ce canton pour les énergies renouvelables. On le voit, nombreux sont ceux qui ont posé des panneaux solaires ou placé des sondes thermiques, les communes également, qui participent de près ou de loin au programme du label «Cité de l'énergie». Elles sont de plus en plus nombreuses et c'est extrêmement réjouissant!

<sup>1</sup> Rapport pp. 2748ss.

Le groupe socialiste demande aujourd'hui des garanties et un engagement fort du Conseil d'Etat pour le développement énergétique futur, en particulier les énergies renouvelables. Le groupe socialiste profite de mentionner déjà qu'il s'opposera de toutes ses forces à l'exploitation jugée dangereuse du gaz de schiste sur tout le territoire fribourgeois s'il devait y avoir un intérêt de la part du Conseil d'Etat. Le groupe socialiste exige également que le fonds de l'énergie soit véritablement utilisé pour les mesures énergétiques et non pas pour d'autres bricoles – comme cela a déjà été constaté – et demande que ce fonds soit davantage alimenté dans le futur. Le canton en a les moyens. Les défis sont immenses et il faut vraiment investir dans les énergies renouvelables.

**Kolly Nicolas** (*UDC/SVP, SC*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance avec intérêt du rapport sur la stratégie énergétique du canton de Fribourg. Les objectifs ambitieux du canton sont à soutenir. A moyen terme, notre société devra vivre en consommant moins d'énergie. La production d'énergie devra inévitablement privilégier les énergies renouvelables. Ces buts sont louables, mais soyons réalistes! Si nous arrivons seulement à maintenir notre consommation d'énergie actuelle, ce sera un exploit. Notre population augmente, plus 11% en six ans. Nos besoins aussi augmentent, toujours plus d'appareils électriques, toujours plus de technologie. Il n'y a qu'à regarder dans cette salle pour l'accepter. Ne nous voilons pas la face, nos besoins en énergie ne vont pas diminuer à moins de revenir à la bougie et aux chevaux! Mais notre canton a des atouts à faire valoir, bois, hydraulique, photovoltaïque, éolien, biomasse; il y a un fort potentiel à exploiter. Nos fournisseurs d'énergie jouent-ils suffisamment le jeu? Le fort développement du chauffage à gaz par le Groupe E Celsius fait douter notre groupe.

En résumé, je crois que nous sommes tous d'accord sur les buts à atteindre. Le chemin à prendre pour y arriver peut, lui, diverger du point de vue que l'on a. En particulier, notre groupe est aussi soucieux de ce que l'auto-alimentation des énergies de notre canton soit assuré. Nous voulons également que le prix de l'électricité reste abordable pour nos entreprises; il en va de leur compétitivité. Aussi pour les ménages de notre canton, notre population ne le fera pas à n'importe quel prix. La votation de la loi sur l'énergie, avec la suppression des chauffages électriques, nous l'a rappelé.

Finalement et de manière globale, tant la stratégie cantonale que la nouvelle loi fédérale sur la stratégie énergétique, adoptée la semaine passée par les Chambres fédérales, vont, selon nous, dans le bon sens. Pour arriver à ces objectifs ambitieux, il conviendra de maintenir et d'assurer le versement des rétributions à prix coûtant à ceux qui ont investi dans ces énergies du futur. A ce sujet, nous sommes d'avis que les millions investis pour la fameuse campagne OFF auraient été nettement plus utiles dans le fonds RPC.

Avec ces remarques, notre groupe prend acte de ce rapport.

**Collomb Eric** (*PDC/CVP, BR*). Le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique a pris connaissance avec intérêt du rapport sur la stratégie énergétique du canton de Fribourg. A l'heure de l'analyse des résultats, force est de constater que nous avons pris du retard sur l'itinéraire fixé en vue d'atteindre la société à 4000 W à l'horizon 2030. Nous sommes donc tentés de voir un verre à moitié vide, mais nous avons choisi de porter les lunettes qui nous permettent de le voir à moitié plein.

Un certain nombre de mesures, de programmes et de motions acceptées par notre parlement ont permis de faire les premiers pas en direction de notre objectif. Dans ce contexte, nous relevons les 2400 bâtiments rénovés énergétiquement depuis 2010, l'assainissement de l'éclairage public via l'obligation faite aux communes de mettre à jour leurs installations ainsi que l'installation de panneaux solaires photovoltaïques, qui dépasse les prévisions. De plus, la mise en œuvre du MoPEC 2014 devrait encore renforcer autant les économies d'énergie que l'utilisation des énergies renouvelables.

L'analyse volontairement positive de ce rapport ne doit toutefois pas nous empêcher de porter un regard critique sur certains points fort pénalisants, pour lesquels nous devons trouver des solutions. En effet, nous avons pris du retard autant dans les économies d'énergies que dans la production renouvelable de celles-ci. Pour illustrer mes propos, je cite le domaine de l'économie d'énergie via la rénovation des bâtiments. En effet, une étude a montré que 90% de l'énergie consommée par le parc de bâtiments 2050 le sera par des bâtiments actuellement existants. Dans ce domaine, les efforts consentis jusqu'ici ne suffisent pas. 60 000 bâtiments seraient à rénover dans le canton et on en rénove actuellement environ 400 par année. A ce rythme, il faudra donc plus d'un siècle pour rénover le parc de bâtiments existant.

Au chapitre de la production d'énergies renouvelables, nous devons également constater que nous pourrions faire plus. Le potentiel éolien, en plaine comme en montagne, a été reconnu sur plusieurs sites de notre canton. Pour avoir une chance de l'exploiter, il faudra toutefois que tous les milieux prompts à dégainer le pistolet de l'opposition rangent leur arme et regagnent le camp de celles et ceux qui veulent faire de notre canton un producteur incontournable d'énergies vertes. Le constat est inéluctable, nous ne pourrions pas nous épargner des mesures contraignantes pour atteindre nos objectifs, mais qui osera les proposer et, surtout, qui aura le courage politique de les accepter? Partant du principe que l'inertie entre les décisions et les effets de celles-ci est importante, le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique va analyser les mesures possibles et déposer une ou plusieurs motions visant à nous permettre de rattraper le retard concédé durant ces cinq dernières années.

Fort de ces considérations, le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique prend acte de ce rapport

et remercie par la même occasion le Service de l'énergie, qui ne ménage pas ses efforts malgré des moyens limités.

**Bourguet Gabrielle** (*PDC/CVP, VE*). J'annonce tout d'abord mes liens d'intérêts: je travaille comme responsable romande des affaires publiques auprès de l'Association suisse de l'industrie gazière. J'interviens à titre personnel et je remercie le Conseil d'Etat pour son rapport 2010–2015 sur la stratégie énergétique du canton de Fribourg.

En effet, il est essentiel de pouvoir monitorer les progrès de notre canton dans ce domaine, progrès s'inscrivant dans le contexte d'une transition énergétique non seulement cantonale et nationale mais mondiale, qui tend vers une plus grande efficacité énergétique et une utilisation accrue des énergies renouvelables. Tous ces objectifs sont louables mais ne doivent pas éclipser un certain pragmatisme. En effet, la politique énergétique doit certes être basée sur des visions à long terme mais elle est également soumise à une composante économique et à une composante géopolitique.

Dans ce sens, même si je soutiens toutes les initiatives qui tendent vers une utilisation d'énergies toujours davantage renouvelables, je pense que nous devons avoir le souci de maintenir un mix énergétique suffisant pour pouvoir faire face à des fluctuations d'ordre économique ou géopolitique. Il est bon de rappeler que la dimension géopolitique ne concerne pas que les énergies fossiles mais pourrait également toucher les énergies renouvelables, par exemple dans le domaine de la construction des panneaux solaires.

Le rapport du Conseil d'Etat met en exergue le faible taux d'augmentation de l'efficacité énergétique. Cet élément vient justement à l'appui de la dimension économique de la politique énergétique. Nous devons peut-être davantage tenir compte du fait que l'efficacité énergétique a un coût, un coût important pour les particuliers, qui ne peuvent pas tous se le permettre.

Dans le domaine de l'exemplarité des bâtiments publics, et de nouveau bien que je soutienne les initiatives favorables aux énergies renouvelables, j'aimerais souligner que parfois un certain pragmatisme devrait pouvoir permettre des solutions plus efficaces pour les collectivités publiques. Par exemple, lorsque vous devez renouveler l'installation de chauffage d'un bâtiment vétuste et que nous ne prévoyez pas d'autre investissement dans l'immédiat, l'obligation d'utiliser une part d'énergie renouvelable n'est pas toujours la solution la plus efficace.

Autre exemple concret: Dans les bâtiments publics neufs, l'utilisation d'une énergie de réseau fossile disponible à proximité du site à construire offrirait parfois une solution efficace pour les communes qui doivent investir pour installer des chaudières produisant de la chaleur neutre en CO<sub>2</sub>, comme le demande l'article 5 de notre loi sur l'énergie. A noter que, dans ce domaine notamment, la reconnaissance du biogaz

comme énergie renouvelable dans le domaine du chauffage des bâtiments apporterait des solutions supplémentaires.

J'aimerais enfin soulever la question de la différenciation entre les différentes énergies fossiles. La vision politique ne doit pas occulter la réalité, la part des énergies renouvelables ne couvre actuellement pas la part produite par l'énergie nucléaire, c'est un fait. Nous devons donc avoir recours à des énergies dites de transition dont, pour une grande part, des énergies qualifiées de fossiles. Le rapport cite une part d'environ 70% de l'énergie totale consommée dans le canton.

Ce que je trouve dommage, c'est qu'aucune distinction n'est opérée entre les différentes énergies fossiles alors que certaines, comme le gaz naturel, émettent moins de CO<sub>2</sub> que d'autres. Je pense que nous pourrions encore affiner quelque peu l'analyse dans ce sens. Puisque je parle du gaz naturel, je me permets d'ouvrir une petite parenthèse et de corriger au passage une assertion faite dans le rapport, à la page 14. Il est mentionné: «En 2006, l'opinion a notamment pris conscience du problème de la dépendance aux énergies fossiles suite à la fermeture en Ukraine des vannes des conduites de gaz naturel alimentant l'Europe et la Suisse». Or l'OFEN a publié un rapport sur l'évaluation des risques liés à l'approvisionnement en gaz naturel de la Suisse, daté du 20 août 2014, qui met en exergue, en page 29, que lors de la crise entre l'Ukraine et la Russie, en janvier 2009: «L'approvisionnement de la Suisse a pu être assuré sans problème et n'a jamais été menacé. La Suisse a bénéficié de sa bonne intégration dans le réseau européen de gaz naturel, de la diversification de son approvisionnement et de l'approvisionnement de ses fournisseurs». La Suisse n'est pas dépendante du gaz russe.

Je pourrais résumer mon intervention comme suit: plus d'efficacité énergétique et d'utilisation des énergies renouvelables, oui, mais avec davantage de souplesse pour répondre à un certain pragmatisme et tenir davantage compte des aspects économiques des décisions à prendre en matière énergétique.

**Loscy Michel** (*PLR/FDP, BR*). Mon lien d'intérêt: je suis membre du conseil d'administration du Groupe E.

Le rapport qui nous est présenté est très intéressant. Il nous présente une photographie de la situation très représentative. Je constate que les objectifs initiaux fixés par le Conseil d'Etat, qui visent à atteindre la société à 4000 W d'ici 2030, devront être corrigés.

En effet, le constat est, malheureusement, sans appel. Malgré les programmes spécifiques fribourgeois, malgré la volonté politique du Grand Conseil, le domaine de l'économie d'énergie a évolué dans le sens inverse de ce qui avait été voulu et désiré. Ceci est dû notamment par le refus du peuple fribourgeois d'interdire à terme les chauffages électriques, car cette énergie est encore trop bon marché. Le remplacement des installations existantes de chauffage électrique ou fossile par des productions d'énergie renouvelable s'effectue

certes mais avec une lenteur assez surprenante. Le canton doit encore faire de grands efforts dans le domaine pour informer mais, malheureusement, des mesures incitatives manquent pour inciter le consommateur à modifier ses habitudes. Pour inciter à prendre ce virage d'avoir une autonomie énergétique cantonale plus conséquente, il faut justement modifier certaines pratiques. Il s'agit notamment, dans le domaine des énergies renouvelables, de simplifier les procédures longues et compliquées pour des projets, notamment de biogaz. Aujourd'hui, plusieurs porteurs de ces projets se découragent devant la difficulté administrative qui se dresse devant eux. Il faut aussi mettre des compétences pour accompagner ces projets. Ils sont compliqués, difficiles. Groupe E Greenwatt a l'avantage d'avoir des spécialistes qui sont utilisés pour leurs propres projets. Il manque une passerelle entre cette société et l'Etat pour pouvoir justement accompagner ces petits porteurs de projets.

D'autre part, l'incertitude liée à l'octroi de la RPC freine très fortement le développement voulu et désiré dans ce secteur. D'ailleurs, le Grand Conseil l'a bien compris en acceptant, lors de la dernière session, une résolution du groupe de l'Union démocratique du centre demandant à ce que la liste d'attente soit absorbée en adaptant la retenue et en corrigeant la répartition du fonds dévolu au soutien des énergies renouvelables produites en Suisse.

Concernant le subventionnement pour améliorer l'enveloppe thermique des bâtiments, le résultat est mitigé. Il faut accentuer encore l'information auprès des propriétaires privés avec des actions spécifiques et incitatives. Toute mesure visant à réduire également l'empreinte polluante de nos véhicules doit être soutenue. Je pense ici au covoiturage et également au télétravail.

Avec ces quelques remarques, le groupe libéral-radical prend acte de ce rapport.

**Mutter Christa** (ACG/MLB, FV). Das Mitte-Links-Bündnis dankt dem Staatsrat und der Dienststelle für diesen Bericht. Er ist voll interessanter Informationen, gut strukturiert und leicht verständlich. Das ist nicht immer selbstverständlich.

Wir haben im Energiebereich das Minimalziel der 4000-Watt-Gesellschaft bis 2030.

Auf schweizerischer Ebene haben wir immerhin erreicht, den Stromkonsum zu stabilisieren.

Auf kantonaler Ebene müssen wir sagen, dass es immer noch das Wetter und die Wirtschaftslage sind, welche den Ton angeben. Es ist klar, dass wir die Massnahmen auf verschiedenen Ebenen verstärken müssen, um die Ziele zu erreichen.

Wir sehen in diesem Bericht sehr gut, dass dort, wo klare Vorschriften und eine entschiedene Förderung existieren, die Ziele erreicht werden und Fortschritte zu verzeichnen sind, beispielsweise in der öffentlichen Beleuchtung oder beim

Konsum der Grossverbraucher, dass in sehr vielen anderen Bereichen die Zielerreichung aber weit entfernt ist.

J'aimerais relever trois exemples:

1. En matière de production d'énergie renouvelable, on constate une certaine stagnation. Il est clair que, par exemple dans le domaine de l'électricité, le meilleur moyen de soutien serait la sortie du nucléaire pour assainir le marché.
2. Pour des petits producteurs, il ne faut plus pleurer que la RPC se fait attendre mais prendre la solution de départ, qui paie le 30% de l'investissement, ce qui, économiquement, est intéressant pour des habitations et des PME. C'est un marché à prendre pour des installateurs, des électriciens, des concepteurs de plans d'énergie et que l'Etat peut renforcer.
3. Pour de grands projets photovoltaïques, il faudrait y aller aujourd'hui, même sans subvention, car ces projets avec des prix de revient de 7 centimes par kWh sont déjà rentables.

En matière de politique énergétique, j'aimerais parler de deux grands problèmes en résumant ce rapport. Là, c'est le chauffage et la production d'eau chaude. Nous consommons encore beaucoup trop pour la production de chaleur. On sait que plus de la moitié des chauffages au mazout sont simplement remplacés, sans réfléchir, par un chauffage à mazout. Le lobby du pétrole fait actuellement une campagne publicitaire avec le message: Les MoPEC/MuKEN n'interdisent pas les nouveaux chauffages fossiles, donc allez-y et investissez dans le mazout. C'est une espèce de sabotage de toute la politique énergétique et climatique.

Chacun de ces chauffages agira pendant des décennies directement contre tous les objectifs énergétiques que nous nous sommes fixés. En même temps, on l'a vu dans le rapport, de nouvelles constructions sont moins efficaces que prévu et l'assainissement des bâtiments, surtout des années 1950 à 1980, avance beaucoup trop lentement. Là aussi, la sortie de l'ère nucléaire sera possible sans recours aux énergies fossiles contrairement à ce qui avait été dit. Le temps est trop court pour l'expliquer en détail, on le fera d'une autre manière.

Dans ce domaine, il faut aussi relever que nous avons eu le problème du remplacement des chauffages électriques. C'est un thème qui reste, c'est un sujet qui doit être relancé. Nous en appelons au Conseil d'Etat d'introduire rapidement l'application des MoPEC 2014.

Pour le problème des chauffages, j'y vois trois raisons:

1. Le marché ne fonctionne pas. On voit que la philosophie «le marché va tout régler» ne joue pas si ce marché est chaotique et imprévisible avec des décisions qui se prennent en Arabie saoudite, à Beijing, Washington, Moscou ou Berlin.

Les investisseurs cherchent souvent le profit à court terme et il faudrait quelques règles qu'il faut renforcer aussi au niveau étatique. Nous allons faire des propositions sur ce sujet.

2. Les entreprises ont besoin de professionnels formés et motivés. C'est actuellement un réel problème et l'Etat a un rôle renforcé à jouer dans l'offre, le soutien et l'incitation à la formation et au conseil ciblé.
3. Le canton se montre trop frileux. Si on veut – et on doit – provoquer un changement, il est nécessaire d'y mettre les moyens financiers. En page 6, le rapport explique très bien la problématique et le potentiel d'amélioration. Il est mentionné: Les efforts doivent être accentués. Comment? Nous pensons qu'il faut simplement dépenser pour la transition énergétique. C'est un investissement dans l'environnement et la promotion économique.

*[Temps de parole écoulé.]*

**Bapst Markus** (PDC/CVP, SE). Der Bericht, der uns hier vorliegt, ist sehr interessant. Er zeigt auf, dass wir auf dem richtigen Weg sind. Die Strategie, die der Staatsrat definiert hat, ist ambitiös. Ich glaube, sie ist unbestritten und wird hier von allen unterstützt.

Es gibt meines Erachtens ein kleines «Bémol»: Man muss feststellen – wenn man sich das bis zu Ende überlegt –, dass wir zu langsam agieren. Es sind sicher unternehmerische Ideen gefragt, auch im privaten Bereich.

Jedoch ist mir in letzter Zeit aufgefallen, vor allem auch, wenn wir an die Renovationen und an die Neubauten des Staates denken: Der Staat hat einen Vorbildcharakter. Das habe ich nicht selber erfunden, sondern das geht auf die Motion Fasel zurück und ist seit dem Jahre 2009 im Gesetz verankert. Die Vorschriften sind da, aber sie sind meines Erachtens vielleicht etwas zu unverbindlich. Der Staat und die Gemeinden machen meines Erachtens zu wenig, um ihrem Vorbildcharakter wirklich nachzukommen, um die fossilen Energieträger und auch den Atomstrom schrittweise zu ersetzen – Beispiel: Solaranlagen. Auf noch zu vielen öffentlichen Gebäuden, die neu gebaut werden, werden keine Photovoltaik-Anlagen auf die Dächer gebracht. Dies ist mir ein Dorn im Auge und ich finde es nicht korrekt. Auch wenn es heute etwas kostet, wird es morgen sicher nicht zum Nachteil der betroffenen Gemeinden und auch nicht des Staates sein.

In diesem Sinne müssen wir uns fragen: Sind die Mittel, die wir heute im Gesetz haben, ausreichend? Wie Kollege Colomb bereits gesagt hat, denkt unsere Partei darüber nach. Meines Erachtens sollten wir auch darüber nachdenken, gewisse Vorschriften zu verschärfen und eventuell auch in gewissen Bereichen die zur Verfügung stehenden Mittel, um gewisse Hilfen zu leisten, zu verstärken.

Nur wenn wir jetzt etwas schneller vorwärts gehen, können wir die ambitionierten Ziele unserer Strategie auch erreichen. In diesem Sinne werde ich darüber nachdenken, im einen

oder anderen Bereich – vermutlich zusammen, in der Fraktion – eine Motion einzureichen.

**Mutter Christa** (ACG/MLB, FV). La mobilité. Avec 58 voitures sur 100 habitants – les bébés et les seniors dès 90 ans inclus – Fribourg atteint le record suisse de motorisation. On a dépassé les fous du volant du Tessin, du Jura et du Valais, qui représentaient toujours le trio de tête.

La politique du libre choix du moyen de transport va à l'échec.

Nous sommes un peu déçus que le rapport passe pratiquement sous silence le fond du problème, l'aménagement du territoire. Il mentionne bien que 70% des habitations sont des villas individuelles, mais il ne dit pas les liens avec les grands défauts de notre système de mobilité.

Le Conseil d'Etat et la majorité du Grand Conseil ont dévié dans une politique du tout-voiture. Avec sept études pour des contournements de 600 millions de francs, et Marly-Matran et Guin en supplément, pour à peu près 300 millions de francs, vous donnez tous un message catastrophique à la population en disant: «Nous voulons investir la totalité de la fortune cantonale pour neuf nouvelles routes.» Rien pour la formation, rien pour la santé, rien pour les handicapés, que des nouvelles routes!

Nous saluons que le Conseil d'Etat travaille sur les plans de mobilité, mais il faut aussi changer le plan directeur et surtout la réalité sur le terrain: priorité aux transports publics et une ligne d'investissement dans la mobilité douce. Ici, vous avez, par exemple, refusé des abonnements meilleur marché pour les jeunes. Donc à dix-huit ans, sans abonnement de transports publics, les jeunes prennent le volant.

Sans actes concrets et renforcés dans le domaine de la mobilité, nous resterons au niveau de beaux rapports qui démontrent la stagnation, voire le recul de la politique énergétique.

Merci de m'avoir écoutée une deuxième fois!

**Vonlanthen Beat, Directeur de l'économie et de l'emploi.**

Merci beaucoup pour ce débat animé. La question énergétique est probablement l'une des plus importantes de notre époque. Elle va donc encore occuper une place centrale dans les débats du Grand Conseil fribourgeois durant de nombreuses législatures, j'en suis convaincu.

La critique dans ce domaine est donc souhaitable, je dirais même indispensable. Il est, en effet, très important de ne jamais se satisfaire de ce que l'on a mais de toujours en vouloir davantage. C'est une lutte permanente, que nous pouvons mener à différents niveaux d'ailleurs, que ce soit au plan fédéral, là, nous venons d'accepter cette fameuse stratégie énergétique 2050 vendredi passé, mais aussi au plan intercantonal avec les différents instruments de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie ou au niveau cantonal avec, par exemple, notre stratégie fribourgeoise pour la société

à 4000 W en 2030 et notamment avec ce contrôle permanent et la discussion que nous menons aujourd'hui.

Alors, au niveau cantonal, et malgré la marge de progression évidente que nous avons, Fribourg a clairement une longueur d'avance. Nous avons défini des objectifs ambitieux. Nous avons pris des mesures audacieuses. Nous sommes cités en exemple par la Confédération dans plusieurs domaines. Nous avons innové avec la campagne OFF. Nous avons des moyens à disposition, plus de 30 millions dans le fonds cantonal de l'énergie actuellement. Et nous avons mis en place des cours de formation continue entre 2013 et 2015, presque 1400 participants pour 4800 jours de formation et j'en passe. Mais, bien évidemment, il y a des points à améliorer. Il a été cité que, malheureusement, l'interdiction des chauffages électriques a été refusée par le peuple fribourgeois. Les chauffages électriques restent donc un problème majeur, qui devra être résolu ces prochaines années, notamment grâce au modèle de prescriptions énergétiques des cantons.

D'une manière générale, il est clair que sans des mesures incitatives plus intéressantes que celles actuellement en vigueur, il ne sera pas possible d'atteindre l'objectif visé par notre stratégie à 4000 W en 2030. Nous devons avoir un soutien par projet dans quelques exemples encore plus forts. Je vous donne un exemple: le remplacement des chauffages à mazout. Il y avait eu 3000 remplacements de chauffages à mazout mais seulement une centaine par des installations de pompes à chaleur. Si on veut vraiment dépasser le simple effet d'aubaine que nous constatons ici, la subvention doit être sensiblement plus élevée.

Alors quel est le plan d'action à court terme? Les cantons se sont engagés à mettre en œuvre le modèle de prescriptions énergétiques 2014. Là, des adaptations légales seront faites très prochainement. Elles seront discutées en 2017 dans cette enceinte pour une introduction idéalement en 2018. Ensuite, le modèle d'encouragement harmonisé 2015 fait actuellement l'objet d'une adaptation du règlement sur l'énergie afin d'ajuster les modalités d'octroi des subventions aux nouvelles règles définies par la Confédération. Là, il est quand même intéressant de prendre acte que, dès 2017, le canton se verra attribuer des montants beaucoup plus importants de la part de la Confédération, notamment pour ce qui concerne la mesure relative à l'amélioration de l'enveloppe des bâtiments. Associés aux moyens disponibles dans le fonds de l'énergie, ces montants permettront également de mettre en place des programmes sensiblement plus incitatifs qu'actuellement, ce qui sera bien entendu favorable à la concrétisation de nos objectifs de politique énergétique. Le thème «Energie» du plan directeur cantonal sera également un élément passablement discuté en 2017. Il comprendra, par exemple, la planification territoriale des ressources énergétiques, dont celle des éoliennes. Les travaux dans ce sens sont encore en cours auprès du Service de l'énergie.

Ich möchte ganz kurz auf einige Fragen und Bemerkungen von den verschiedenen Intervenienten zu sprechen kommen.

M. Bonny, bravo à vous et au groupe socialiste pour son soutien dans la réalisation de la politique énergétique de l'Etat de Fribourg. Je dois vous dire que les données 2016 ne seront malheureusement disponibles qu'à partir de 2017, mais elles nous donneront également la possibilité de pouvoir approfondir notre réflexion.

Je me permets quand même de faire une petite remarque par rapport au charbon. Je dois dire que là, ce n'était pas seulement le groupe socialiste qui a lutté contre Brunsbüttel. En tant que membre du conseil d'administration du Groupe E, j'ai lutté au premier front contre l'engagement du Groupe E à Brunsbüttel. C'est important, ce qu'on voit maintenant dans le contexte de la *Energiewende* en Allemagne, ce qui est quand même très, très grave, c'est que l'Allemagne sort du nucléaire mais en même temps réenclenche et pousse très fortement les centrales à charbon.

Par rapport à la sortie du nucléaire, là, on est aussi sur la même longueur d'ondes. Vous avez vu que, pas plus tard que vendredi passé, nous avons accepté la stratégie énergétique 2050, dont un des plus importants éléments est quand même la sortie du nucléaire. Par rapport au baromètre, celui de la campagne OFF fonctionne toujours. On ne relève plus mois par mois. Mais, annuellement, on peut encore avoir ces informations. Il est clair qu'on continuera à prélever et à analyser ces résultats et on interviendra bien évidemment après.

M. le Député Collomb, vous avez dit qu'il y a des retards dans la réalisation de notre stratégie, notamment dans les nouvelles énergies renouvelables. Là, vous avez raison de le dire. Si on prend l'exemple de Schwyberg – M. Losey, l'avait aussi souligné – c'est quand même très important de voir qu'il y a là un projet prêt à la réalisation depuis des années et il ne peut pas être réalisé parce qu'il y a des oppositions. Là aussi, je peux dire que dans le cadre de la stratégie énergétique 2050, on a intégré maintenant l'intérêt national pour ces installations. Cela nous donnera à l'avenir la possibilité de faire une pesée des intérêts équilibrée par rapport à ces différents intérêts. M. Collomb, vous avez dit que vous voulez faire des interventions, c'est avec un grand intérêt que je les attends. Il est important qu'on puisse accompagner aussi à l'avenir le développement de cette politique énergétique et qu'on soit toujours très vigilant et qu'on puisse aller dans cette direction.

M. Losey et M<sup>me</sup> Mutter ont notamment parlé de la RPC. Là, d'ailleurs, le Grand Conseil avait accepté à l'unanimité cette résolution, dont j'ai pu discuter aussi avec M<sup>me</sup> Leuthardt la semaine passée. Elle a pris acte de cette résolution, mais elle nous dit qu'il n'y a plus vraiment la possibilité, même en augmentant l'apport financier via la Confédération, c'est chacun, chacune d'entre nous qui devra payer 2,3 ct. par kW/h à l'avenir. Ce sera utilisé en partie également pour ces rétributions à prix coûtant. Même avec cette augmentation, on ne pourra

pas répondre à toutes les demandes et notamment pas sortir tous les projets de cette liste d'attente. Il y a quand même une solution idéale, qui pourra répondre à nombre de ces projets – M<sup>me</sup> Mutter l'avait mentionné – c'est cette rétribution unique, où on peut avoir jusqu'à 30% de subventionnement.

Herr Bapst: Sie haben die Exemplarität, den Vorbildcharakter des Staates und der Gemeinden, hervorgehoben. Ich glaube, es ist sehr wichtig, diese Vorbildfunktion hervorzuheben. Wir haben diese Vorbildfunktion aufgrund der Motion von Josef Fasel in das Gesetz eingefügt, so dass man schrittweise grünen Strom einsetzen muss oder auch die öffentliche Beleuchtung, die hier realisiert werden muss.

Ein zweiter Aspekt des Vorbildcharakters ist namentlich auch das Energiestadt-Label. Ich bin stolz festzustellen, dass 62 Gemeinden des Kantons Freiburg Mitglieder des Vereins Energiestadt sind und 38 Gemeinden und eine Region – der ganze Sensebezirk – tragen dieses Label. Da ist viel im Gang und es wird viel gemacht. Das heisst aber nicht, dass nicht noch mehr gemacht werden muss.

Ich erwarte daher mit Interesse Ihre Motion, auch wenn ich sie dann nicht mehr persönlich weiter bearbeiten kann. Aber meine Nachfolger werden sicher auch in diese Richtung arbeiten.

J'en arrive à la conclusion: Fribourg est et reste un canton exemplaire en matière de politique énergétique. La vision qu'il s'est fixée en 2009 a été confirmée par la stratégie énergétique 2050 de la Confédération et le virage a été entamé dans la bonne direction. Le monitoring mis en place a permis d'évaluer les corrections qu'il reste à apporter afin de suivre la ligne exacte qui nous permettra notre objectif de la société à 4000 W d'ici 2030.

Finalement, d'autres projets phares du canton concrétiseront aussi cet objectif comme, par exemple, le développement du site zéro carbone blueFACTORY et aussi le Smart Living Lab, qui, d'ailleurs, sera inauguré ce vendredi et où vous êtes toutes et tous invité-e-s à participer.

Considérant ce qui précède et en respectant aussi un certain pragmatisme, comme demandé par M<sup>me</sup> la Députée Bourguet, le Conseil d'Etat vous propose de prendre acte du présent rapport.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

## **Projet de décret 2016-DAEC-122 Crédit d'engagement additionnel pour le subventionnement des frais de suppression de passages à niveau des TPF ou d'amélioration de leur sécurité<sup>1</sup>**

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

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

### Entrée en matière

**Le Rapporteur.** Nous avons l'avantage de traiter le message du Conseil d'Etat relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement additionnel pour le subventionnement des frais de suppression de passages à niveau des TPF ou l'amélioration de leur sécurité.

Mon intérêt est strictement lié à la volonté de continuer à sécuriser ces passages et diminuer le nombre d'accidents. C'est une demande faisant suite au dernier crédit accepté par ce Grand Conseil en octobre 2007, ceci pour les mêmes raisons que précédemment. Il s'agissait d'un montant de 4,225 millions de frs. Toutefois, c'est d'un montant de 1,248 millions que les TPF ont besoin pour mener à bien la suite du programme d'assainissement des passages à niveau situés sur les lignes de chemins de fer. Le renforcement des exigences de sécurité a déterminé qu'un nombre plus élevé de passages devaient répondre aux nouvelles normes du champ de visibilité et de l'augmentation de la vitesse. La cadence tant appréciée des RER doit être aussi prise en compte.

Enfin, la diminution de 70% des accidents a retenu toute l'attention de la Commission des routes et cours d'eau lors de l'étude de ce message, le vendredi 16 septembre dernier. Pour mémoire, entre 2000 et 2010, il y avait en moyenne un mort par année. Les TPF mènent une politique active en matière de sécurité et il convient donc de les encourager: zéro accident.

Pour toutes ces raisons, la Commission a estimé le message très pertinent et propose au Grand Conseil de l'accepter tel que présenté par le Conseil d'Etat.

**Le Commissaire.** Effectivement, le Conseil d'Etat vous propose aujourd'hui un crédit additionnel de 1,248 million de frs pour compléter le crédit que vous aviez voté en 2007, pour un montant de 4,225 millions de frs. Accroissement des exigences légales fédérales, augmentation de la vitesse des trains circulant sur les lignes du RER Fribourg-Freiburg, tout ceci a engendré une augmentation du nombre et du coût de la sécurisation de ces passages à niveau. Aujourd'hui, il en ressort que pour les TPF, 16 passages à niveau n'ont encore pas pu bénéficier de la subvention cantonale alors que celle-ci doit être intégrée dans le plan de financement. Ces passages à niveau répondent donc aux critères fixés dans la loi canto-

<sup>1</sup> Message pp. 2740ss.

nale sur les routes. Le Conseil d'Etat, en conséquence, invite le Grand Conseil à adopter ce crédit additionnel étant donné que cette situation découle principalement d'une augmentation des exigences imposées par la Confédération et que cela va permettre la sécurisation de passages à niveau jugés dangereux. Il est aussi important que les TPF puissent continuer de mener une politique active en matière de sécurité.

**Glauser Fritz** (PLR/FDP, GL). Je n'ai pas de lien d'intérêt personnel si ce n'est en tant qu'utilisateur du train.

Le groupe libéral-radical a étudié ce projet de décret attentivement et soutient l'entrée en matière. Je remercie le Conseil d'Etat et la DAEC en particulier d'investir dans la sécurité en proposant ce crédit complémentaire. Chaque accident, dont la plupart sont mortels, est de trop. Une meilleure sécurité était déjà l'objectif lors de l'acceptation par le Grand Conseil du crédit pour frais de suppression de passages à niveau des TPF ou l'amélioration de leur sécurité en 2007. Aujourd'hui, les exigences en matière de sécurité sont plus élevées, à juste titre. Par exemple, la fréquence des trains est plus élevée et leur vitesse augmentée, ce qui diminue le temps de leur arrivée vers ces passages à niveau non sécurisés, qui sont un vrai danger.

Pour mener ce travail à terme et sécuriser ou abolir les 16 passages à niveau, le groupe libéral-radical vous invite à soutenir ce projet de loi.

**Roubaty François** (PS/SP, SC). Le groupe socialiste a analysé le décret relatif à l'octroi d'un crédit d'aménagement additionnel pour le subventionnement des frais de suppression de passages à niveau des TPF ou l'amélioration de leur sécurité. L'accroissement des exigences légales et de nouvelles contraintes sécuritaires font que nous devons assainir 19 passages à niveau supplémentaires. Le crédit est aujourd'hui épuisé alors qu'on devrait encore subventionner 16 projets.

Le groupe socialiste entrera en matière et votera ce crédit tel que demandé, pour améliorer la sécurité des usagers.

**Ducotterd Christian** (PDC/CVP, SC). Il y a déjà eu beaucoup trop d'accidents dans le canton de Fribourg à ces différents passages à niveau. On doit les assainir et ceci doit être garanti et fait assez rapidement. Il va de soi que le montant n'est pas suffisant étant donné que les normes ont changé et que plusieurs passages doivent être assainis.

Le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique soutiendra donc ce décret et tient à la sécurité.

**Johner-Etter Ueli** (UDC/SVP, LA). Im Oktober 2007, also vor 9 Jahren, hat der Grosse Rat einen Verpflichtungskredit bewilligt für die Aufhebung und Sicherung von Bahnübergängen. Aus verschiedenen nachvollziehbaren Gründen reicht dieser Kredit nicht aus. Deshalb ist es richtig, dass wir heute im Einklang mit dem Gesetz über den Zusatzkredit befinden und diesen bewilligen. Unsere Fraktion unterstützt das vorliegende Dekret einstimmig und ist demzufolge für Eintreten.

**Serena Silvio** (ACG/MLB, SE). Als Vertreter unserer Fraktion möchte ich mich den Vorrednern anschliessen und auf eine Bemerkung hinweisen, die der Direktor der TPF an der letzten Sitzung der Kommission gemacht hat. Er hat gesagt, dass es früher, als weniger Bahnübergänge saniert waren, jedes Jahr einen Toten gab. 2010 hat sich diese Zahl auf durchschnittlich einen Todesfall alle zehn Jahre verringert. Diese Verbesserung rechtfertigt doch alleine schon die Unterstützung dieses Dekrets.

Im Namen meiner Fraktion darf ich Ihnen die Annahme empfehlen.

**Le Rapporteur.** Je remercie tous les intervenants concernant ce message. Chacun des intervenants rappelle la sécurité importante, surtout la diminution considérable du nombre de morts, et ce décret justifie le soutien total à ce projet. L'entrée en matière n'est donc pas combattue et je constate que tous les groupes sont d'accord avec la situation.

**Le Commissaire.** La sécurité n'a pas de prix, mais elle a effectivement un coût. Je remercie les différents intervenants de soutenir ce décret complémentaire, qui va effectivement renforcer la sécurité dans notre canton.

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

## Lecture des articles

### ART. 1

**Le Rapporteur.** L'article 1 mentionne que le crédit additionnel par le Grand Conseil, d'un montant de 1,248 millions de frs, est ouvert auprès de l'Administration des finances.

- > Adopté.

### ART. 2

- > Adopté.

### ART. 3, 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, sans modification, par 88 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

### Ont voté Oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR, PLR/FDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönni-

mann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauer Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwef Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). Total: 88.

—

**Mandat 2016-GC-13 Jacques Vial/  
Didier Castella/Antoinette de Weck/  
René Kolly/Nadia Savary-Moser/Madeleine  
Hayoz/Fritz Glauser/Nadine Gobet/  
Jean-Daniel Wicht/Yvan Hunziker  
Marchés publics – remise automatique du  
procès-verbal d'ouverture des offres aux  
entreprises soumissionnaires<sup>1</sup>**

**Prise en considération**

**Chassot Claude** (ACG/MLB, SC). Le groupe Alliance centre gauche a pris connaissance comme il se doit du contenu du mandat qui nous est soumis en ce moment.

Notre groupe partage les préoccupations des auteurs de cette démarche. La complexité des offres auxquelles les entreprises doivent se soumettre fait que l'on peut espérer donc un retour rapide des décisions prises par les différents maîtres d'ouvrages publics. Certes, les communes du canton de Fribourg ne sont pas toutes égales et leur administration travaille avec les moyens qui leur sont donnés, notamment en personnel. Ceci étant, le fonctionnement des différents services de la Direction de l'aménagement et des constructions étant cité en exemple, nous ne pouvons que souscrire à l'idée qu'il en sera de même à l'avenir pour les communes et autres autorités.

Notre groupe, à l'unanimité, acceptera ce mandat.

**Wicht Jean-Daniel** (PLR/FDP, SC). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, dont les membres sont régulièrement concernés par ces marchés publics et cette problématique de la remise automatique du tableau d'ouverture des offres.

Le problème n'est pas propre au canton de Fribourg. C'est un problème national. Dans d'autres cantons, nous avons, les entrepreneurs, fait des interventions similaires.

Il y a eu une certaine époque où, lorsque la loi sur les marchés publics n'existait pas, les ouvertures publiques étaient systématiques. C'est à dire qu'on invitait les entrepreneurs et ils venaient assister à l'ouverture des offres. Ceci n'est plus du tout la règle aujourd'hui.

Il faut par contre relever que l'Etat de Fribourg est exemplaire dans ce domaine. Par contre, sont moins bons élèves les communes et certaines entreprises publiques. Il est important d'obtenir ce tableau pour les entrepreneurs. Il faut savoir que pour être adjudicataire d'un marché, en fonction de la dimension de l'entreprise, c'est entre 10 et 20 offres qu'il faut remplir avant de pouvoir décrocher une affaire. Il est important finalement de connaître sa position afin de voir si on a une chance d'obtenir le marché. Si on est premier, il y a peut-être un ou deux cas où on ne sera pas adjudicataire, mais dans la majorité des cas, l'entreprise qui dépose l'offre le meilleur marché sera adjudicataire du travail.

En fonction de l'importance du marché, il y a un important travail de calcul, certaines fois deux ou trois jours de travail. Par rapport à cela, il est normal finalement que l'entreprise ait une indication sur la valeur de son travail, qu'elle sache si elle est en adéquation avec le marché. Elle doit pouvoir connaître l'évolution des prix pour de prochaines soumissions.

Une dernière chose: quand vous allez déposer votre téléviseur dans un magasin d'électronique et que vous demandez une offre, on vous demande souvent 80 frs. Les entrepreneurs le font gratuitement. Donc, je pense que c'est une juste reconnaissance de leur donner cette information.

<sup>1</sup> Déposé et développé le 5 février 2016, BGC p. 447; réponse du Conseil d'Etat le 4 juillet 2016, BGC p. 2391.

Pour toutes ces raisons, je vous remercie d'accepter cette modification du règlement des marchés publics. Le groupe libéral-radical, à l'unanimité, vous invite à en faire de même.

**Ganioz Xavier** (PS/SP, FV). J'indique tout d'abord mon lien d'intérêt: je suis membre de l'Union syndicale fribourgeoise.

Le groupe socialiste a pris connaissance avec intérêt du mandat déposé par nos collègues radicaux et PDC, mais avec un intérêt mitigé, car la teneur de ce mandat semble enfoncer des portes ouvertes. En effet, les pouvoirs adjudicateurs ont déjà, légalement parlant, l'obligation de remettre les procès-verbaux d'ouverture des offres lorsque ceux-ci sont demandés. Le mandat requiert donc une automaticité qui pour ainsi dire est acquise ou pour le moins accessible dans les faits d'ores et déjà, puisqu'une plainte ou une dénonciation permet de répondre à la sollicitation d'une entreprise qui s'en trouverait insatisfaite. Mais plus encore, ce qui étonne réside dans le fait que le mandat déposé implique une plus grande complexité des procédures, sans gain dans les délais de traitement et avec une surcharge de travail pour les services concernés, ce qui bien sûr peut induire des charges supplémentaires. Cela étonne, car c'est là justement un reproche qui est souvent émis par la droite de ce Parlement lorsqu'une proposition vous est soumise par sa gauche. Le constat est clair: il y a deux poids et deux mesures et c'est là une différence d'appréciation qui étonne et qui déçoit, en particulier lorsqu'elle est posée avec si peu de nuances et si peu de gêne.

Nous n'allons toutefois pas monter au créneau contre ce mandat, puisque son contenu ne fait que demander une pratique qui, en quelque sorte, est déjà préhensible. Nous n'allons donc pas nous y opposer. Par contre, nous profitons de la tribune pour rappeler que les priorités qui sont les nôtres, en termes de marché public, sont bien plus importantes et significatives. Nos préoccupations portent sur l'adjudication de marchés publics à des entreprises où la garantie de respecter les dispositions des conventions collectives de travail est exigée et contrôlée. Dans ce sens, nous attendons que nos autorités, sur l'exemple récent du canton de Vaud, s'engagent concrètement pour l'établissement d'une charte sur les marchés publics, charte qui engagera l'ensemble des acteurs concernés à respecter les règles humaines et économiques essentielles dans la réalisation des infrastructures publiques du canton.

Nous attendons de nos autorités qu'elles luttent plus efficacement encore contre le dumping salarial en dotant de manière plus ambitieuse les structures de contrôle. Dans cette optique, la création dans le canton de Genève d'un office de contrôle paritaire des conditions de travail est un exemple à suivre.

Avec ces considérations et surtout avec cette invitation à placer notre énergie sur les questions véritablement essentielles concernant les marchés publics, le groupe socialiste ne refusera pas la prise en considération du mandat.

**Kolly Gabriel** (UDC/SVP, GR). Mon lien d'intérêt: je suis syndic de la commune de Corbières. Notre groupe a étudié le mandat de nos collègues et nous allons, à une grande majorité, le refuser. En effet, nous estimons que les entreprises peuvent demander le procès-verbal d'ouverture des offres comme cela a été dit par mon collègue Ganioz. Ce n'est pas aux communes de faire des démarches mais c'est aux entreprises elles-mêmes de le demander.

**Doutaz Jean-Pierre** (PDC/CVP, GR). Mes liens d'intérêts: je suis chef d'entreprise, responsable de PME et syndic de la commune de Gruyères, qui n'a pas attendu le mandat pour appliquer déjà les principes de celui-ci.

Le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique soutiendra à l'unanimité ce mandat. Nous remercions le Conseil d'Etat pour sa réponse et notons avec satisfaction que celui-ci propose sa prise en considération. Je me rallie à l'ensemble des propos de mes premiers préopinants et je ne vais pas rallonger dans l'argumentation.

Permettez-moi tout de même de rappeler que les entreprises soumissionnaires invitées ou annoncées sont dès le départ, et cela fait sens, des partenaires considérés au projet et à sa réalisation. Et un partenaire potentiel mérite, à notre égard, d'être traité avec la plus grande transparence dès l'appel et traité avec considération tout au long de la procédure et du mandat à exécuter, ceci naturellement réciproquement avec le maître de l'ouvrage.

Pour ces raisons, je vous remercie de faciliter cette transparence, sans tracasserie administrative et dont bon nombre de PME vous en seront reconnaissantes. Je vous invite donc, au nom du groupe PDC, à accepter ce mandat.

**Wicht Jean-Daniel** (PLR/FDP, SC). J'aimerais juste réagir à deux propos, tout d'abord à celui de mon collègue Xavier Ganioz, pour lui dire que je suis à 100% d'accord avec lui concernant le respect des conventions collectives et je me bats pour cela. D'ailleurs, j'ai déposé avec mon collègue Vial une motion pour renforcer la lutte contre le travail au noir dans ce canton. Donc, on est parfaitement en adéquation dans ce domaine. Là, c'est un autre sujet, soit simplement d'obtenir une liste, parce que ce que vous ne comprenez peut-être pas, c'est qu'il faut souvent aller à la chasse aux informations. Il y a peut-être 10 entreprises qui vont téléphoner, on dérange aussi les administrations communales, qui doivent ensuite donner l'information à leur mandataire. Si c'est automatique, c'est beaucoup plus simple. D'autre part, lorsque vous devez commencer un travail, souvent l'adjudicataire met deux mois avant de vous donner la réponse définitive et, finalement, quand vous êtes adjudicataire on vous donne 15 jours pour commencer les travaux. Donc, c'est aussi pour améliorer l'organisation et là, le maître d'ouvrage a quelque chose à gagner. Je crois que le problème n'a pas été bien compris; il faut que ça se fasse, car le fait de chaque fois devoir téléphoner est pénible. Je pense que les entrepreneurs méritent cela.

**Maurice Ropraz, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.** Comme relevé dans la réponse du Conseil d'Etat, la réception du procès-verbal constitue déjà actuellement un droit de l'entreprise soumissionnaire lorsqu'elle en présente la demande et, effectivement, lorsque le pouvoir adjudicataire contrevient à cette obligation, eh bien, elle contrevient à la législation sur les marchés publics. Fort heureusement, c'est une problématique qui touche peu ou presque pas du tout les services de l'Etat. A mon souvenir, nous n'avons pas eu de remarque ou de critique à cet égard.

Il est possible aussi que les pouvoirs adjudicateurs qui ne respectent pas cette obligation d'agir sur demande ne le feront peut-être pas davantage si elles doivent le faire de manière automatique. Ce n'est pas une garantie absolue de succès. On ne peut pas exclure non plus qu'il y aura probablement un peu plus d'activités administratives, des réponses qui seront suscitées par cette automaticité. Néanmoins, dans sa pesée des intérêts, le Conseil d'Etat est arrivé à la conclusion qu'il fallait donner un signe et que les principes de rigueur et de transparence devaient l'emporter, ceci dans l'intérêt aussi des entreprises soumissionnaires.

C'est pour ces motifs que nous vous invitons à prendre en considération ce mandat.

- > Au vote, la prise en considération de ce mandat est acceptée par 69 voix contre 8. Il y a 5 abstentions.

*Ont voté Oui:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/

CVP-BDP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 69.*

*Ont voté Non:*

Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP). *Total: 8.*

*Se sont abstenus:*

Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP). *Total: 5.*

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

—

## **Motion 2016-GC-56 Gilles Schorderet/ Nicolas Kolly Réalisation de la liaison routière Marly-Matran<sup>1</sup>**

### **Prise en considération**

**Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC).** Notre canton connaît une grande croissance démographique et nous nous devons d'adapter les infrastructures de mobilité dans ces circonstances. L'inauguration du pont de la Poya a permis de libérer le trafic du Bourg, trafic qui justement l'étouffait. Il est important que la ville de Fribourg et son agglomération puissent maintenant compter sur une infrastructure routière périphérique de qualité afin justement d'éviter ce trafic de transit qui pollue nos villes.

Or, le principal maillon manquant est désormais la route Marly-Matran. Cette route, attendue de longue date, donnera à la ville de Marly un accès à l'autoroute dont elle a bien besoin, en particulier suite à l'ouverture du Marly Innovation Center, centre de développement et d'innovation très important pour le développement de notre canton. La route Marly-Matran est aussi une liaison autoroutière indispensable pour le trafic des poids lourds nécessaire à l'économie de la Haute Sarine et de la Haute Singine. Plus récemment, une étude de la Chambre de commerce et de l'industrie de Fribourg a aussi démontré que le principal souci des entreprises de l'agglomération fribourgeoise est l'engorgement du trafic, qualifié de Bérézina. Pour améliorer cela, ces entreprises demandent la finalisation justement d'une ceinture routière autour de Fribourg par la réalisation de cette route Marly-Matran.

Je ne vais pas faire tout l'historique de ce dossier, mon collègue co-motionnaire Gilles Schorderet sera mieux à même

<sup>1</sup> Déposée et développée le 13 mai 2016, BGC p. 1598; réponse du Conseil d'Etat le 20 octobre 2016, BGC p. 2924.

de l'expliquer, mais je souhaite simplement rappeler que le projet Marly-Matran a fait l'objet de l'acceptation par ce Grand Conseil en 2006 d'un crédit d'étude de plus de 6 millions et rappeler que les premières études datent de 1991, soit il y a maintenant vingt-cinq ans.

Cette motion demande qu'un projet de décret soit présenté au Grand Conseil dans les meilleurs délais pour que puisse se réaliser enfin cette route indispensable. L'itinéraire exact que devra prendre cette nouvelle route est laissé à l'examen du Conseil d'Etat, respectivement au comité de pilotage qui vient d'être nommé, et j'en remercie le Conseil d'Etat. Il en va de même pour le planning de la réalisation. Il va donc de soi que, en cas d'acceptation de la présente motion, nous acceptons que le décret soit présenté au-delà du délai légal d'une année.

Je remercie le Conseil d'Etat pour son préavis positif et vous invite à donner une suite favorable à cette motion.

**Chassot Claude** (ACG/MLB, SC). Le groupe Alliance centre gauche constate, par cette motion, que les projets routiers ont le vent en poupe. Certes, les préoccupations de nos collègues du plateau du Mouret sont compréhensibles eu égard aux éventuelles revitalisations industrielles qui pourraient se concrétiser du côté de Marly et à la dynamique engendrée sur l'autre rive de la Sarine par l'arrivée de la station de recherches Agroscope-Liebefeld de Posieux. Ceci étant, le Conseil d'Etat n'est pas resté les bras croisés, il a pris les devants en réactualisant le projet.

Il est bien entendu que l'on ne pourra aller plus vite que ce que les services de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions pourront absorber. Comme nous le savons, notamment depuis les décisions prises en ce plénum durant la dernière session de septembre, il y aura du pain sur la planche, sans oublier qu'au final les coûts de ces divers projets assécheront sérieusement nos réserves financières s'ils sont tous acceptés.

Dans le cas présent, nous nous trouvons également face à une problématique liée au tracé de cette liaison routière. Je pose dès lors la question au commissaire du gouvernement: Est-ce que le site bucolique, merveilleux de l'abbaye d'Hauterive et de ses alentours serait affecté par ce projet? Je mets aussi en exergue la situation que nous connaissons tous ici, il s'agit de la décharge de la Pila, qui se trouve dans le secteur. Comme on sait approximativement combien son assainissement va coûter, on se dépêche bien entendu d'attendre – et je peux comprendre!

Le projet Marly-Matran, d'une part, n'était semble-t-il pas prioritaire dans la planification de l'Etat, catégorie III, si je ne fais pas erreur, d'autre part, je ne suis pas un spécialiste de l'agglomération, mais il semblerait que celui-ci ne va pas dans le même sens. M. le Commissaire du gouvernement, je

vous demanderai donc, au nom de notre groupe, de bien vouloir nous donner quelque explication à ce sujet.

En considération de ces différentes réflexions, le groupe Alliance centre gauche, dans sa majorité, refusera cette motion.

**Clément Pierre-Alain** (PS/SP, FV). Mes liens personnels: peu, si ce n'est d'appartenir au CoPil qui va siéger incessamment à ce sujet.

Au nom du groupe socialiste, j'apporte l'accord de ce dernier en ce qui concerne la transmission de cette motion, puisque le groupe socialiste partage l'analyse du Conseil d'Etat.

J'aimerais rappeler tout à l'heure à l'intention de notre collègue que les premières études, qui, effectivement, datent du début des années 90, avaient abouti déjà à une première étape, celle de l'élargissement du pont de Pérolles, et que la question à l'époque d'un Marly-Matran avait déjà été évoquée étant bien entendu que le premier des éléments devait être cet élargissement.

J'aimerais faire également deux remarques à l'intention du Conseil d'Etat. Ce dernier dit: nous n'allons pas réaliser cette motion dans le délai réglementaire d'une année. Je le comprends! Il lui faudra du temps mais il ne faudrait quand même pas que ce temps soit trop long, puisqu'il faudra – comme vient de le dire mon collègue M. Chassot – également du personnel pour pouvoir réaliser cet élément-là. Donc, j'admets qu'il faille plus de temps mais je souhaite que ce temps soit le plus judicieusement utilisé et que ce coup d'accélérateur lié à la transmission de cette motion porte véritablement ses fruits dans une réalisation que j'espère la plus rapide possible.

**Kolly René** (PLR/FDP, SC). Mes liens d'intérêts: je suis président de l'Association PME Haute Sarine, qui a vraiment besoin de cette liaison.

Donc le groupe libéral-radical a étudié attentivement cette motion. A l'unanimité, il la soutient même si elle vient après la décision du Conseil d'Etat de réactiver cette liaison.

Cette motion donne suite aussi à l'intervention des milieux économiques ainsi que des autorités cantonale et communales de Marly et de l'ensemble des communes de la Haute Sarine. Relevons encore que des éléments nouveaux sont intervenus en faveur de cette liaison – ça a été dit – c'est le développement du Marly Innovation Center, qui va générer une augmentation du trafic. Ajoutons encore que le regroupement de la station de recherches Agroscope de Liebefeld vers Posieux, prévu en 2018, va encore entraîner une augmentation de la circulation dans ce secteur, sans oublier la ferme et l'extension de la halle technologique agro-alimentaire ainsi que le développement, bien sûr, de la commune de Marly. Cette liaison est aussi indispensable à l'économie de la Haute Sarine et de la Haute Singine ainsi qu'à leur population.

Pour toutes ces raisons, le groupe soutient à l'unanimité la priorisation de cette liaison et vous demande d'en faire de même.

**Dafflon Hubert** (*PDC/CVP, SC*). Je vais prendre la parole en tant que délégué du groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique mais aussi comme nouveau membre du CoPil de la liaison Marly-Matran. Les arguments du Conseil d'Etat sont les suivants:

1. L'Innovation Center de Marly, avec 7500 véhicules/jour;
2. L'agrandissement de l'Agroscope, du côté de Posieux, avec 200 collaborateurs de plus.

Cela signifie, sur le plateau de Pérolles, environ 20 000 véhicules/jour. A partir de 18 000 véhicules, on peut dire déjà que le risque d'avoir des pics et des risques d'avoir de l'encombrement journalier est évident.

Le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique est unanime à soutenir ce projet. Pour quelles raisons? Tout d'abord, pour le plateau du Mouret et pour la région de Marly. Il faut dire que c'est certainement la région la moins bien desservie du canton par rapport au réseau autoroutier suisse. C'est aussi la seule région qui, si vous regardez depuis l'Intyamont jusqu'à Grandfey, c'est la seule région du canton qui n'a pas de desserte de transports publics ferroviaires. Or un effort substantiel a été fait dans toutes les régions pour le RER. Je pense que ce n'est jamais que justice rendue que de donner une liaison directe de la zone du plateau du Mouret et de Marly à l'autoroute.

Faire un tel travail, une telle liaison, aura des avantages pour l'agglomération de Fribourg, c'est évident. Avec 20 000 véhicules/jour, on est au point de rupture. Cela veut dire que, en l'état, pour aller de Marly à Berne, on transite Fribourg et Villars-sur-Glâne et vice-versa. Ce n'est pas logique et surtout on empêche les transports publics de rouler correctement. Donc, une décharge de trafic évidente aura lieu pour les communes de l'agglomération de Fribourg. Pour moi, c'est un des critères pour soutenir un tel projet de contournement.

Concernant les remarques du groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique, M. le Commissaire, il y en a une qui nous inquiète tout de même. Il ne faut pas seulement faire une liaison mais il faut s'assurer que l'accrochage à l'autoroute soit aussi soutenu et garanti par OFROU parce qu'on peut s'imaginer qu'en l'état le giratoire du bas des Mués pourrait et va certainement poser problème. Il ne faudrait pas qu'il y ait là des refoulements ou des rejets non souhaités sur l'autoroute; ça ne serait pas le but. La finalité, c'est que les véhicules aillent le plus rapidement sur l'autoroute.

En deuxième lieu, ce qui est extrêmement important dans le secteur Marly-Fribourg, c'est de prévoir des mesures d'accompagnement pour, à ce moment-là, que les bus régionaux du plateau du Mouret mais aussi que la ligne 1 de l'Agglo de

Fribourg – qui va de Marly à Forum Fribourg – aient une priorité totale dans ce secteur du moment que la liaison serait faite au niveau routier sur Matran.

Avec ces quelques propos, je relève que le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique soutiendra à l'unanimité cette motion.

**Johner-Etter Ueli** (*UDC/SVP, LA*). Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei wird die Motion einstimmig erheblich erklären.

Durch den Schwung, den die Strassenplanung in unserem Kanton in den letzten Wochen und Monaten erhalten hat, ist das Ziel dieser Motion nahezu erfüllt. Sie ist in diesem Sinne gesehen eigentlich schon überfällig.

Persönlich hoffe ich, dass der erwähnte Planungsschwung auch für kleinere, billigere Projekte anhält.

**Ducotterd Christian** (*PDC/CVP, SC*). Au mois de février, on a parlé du carrefour de Belle-Croix. J'ai demandé si on pouvait étudier le trafic qui serait reporté sur la nouvelle route Marly-Matran et qui serait finalement supprimé au carrefour de Belle-Croix. On m'a répondu que la route de Matran ne serait jamais construite, donc qu'il n'y avait pas besoin de faire l'étude et que, dans tous les cas si elle se construisait, ce serait à très long terme. Je constate donc que tout a changé depuis février en termes de trafic sur ce tronçon et que les critères sont certainement différents... à moins que j'aie été très persuasif au mois de février.

L'Etat doit participer à la fusion du Grand-Fribourg, on l'a dit, on ne peut pas modifier le taux d'impôt par une participation directe en donnant de l'argent pour modifier le taux d'impôts des différentes communes et d'harmoniser. Par contre, une participation financière aux investissements serait la bienvenue. On a eu cette proposition par rapport à un fonds. On a dit qu'on ne veut pas le faire par rapport à un fonds, mais on a dit qu'on pourrait la faire par rapport à des investissements. Je vois très bien cet investissement pour la route de Marly-Matran, une participation à la fusion du Grand-Fribourg, notamment entre Marly et Fribourg, qui nous permettrait aussi d'investir dans un bus en site propre jusqu'à la gare de Fribourg. C'est ce genre de choses qu'on doit finalement mettre aussi dans la balance lorsqu'on fait ce genre d'investissement.

Il y a longtemps qu'on se bat pour cette route de Marly-Matran étant donné – si je me souviens bien – il y a bien quelques années, peut-être cinq ans au moins, qu'on a été à la foire du Mouret pour récolter des signatures par rapport à une pétition. Donc, il y a un moment qu'on se bat pour ça et on est enfin content de voir arriver ce projet sur la table.

Je soutiens donc pleinement cette proposition.

**Schorderet Gilles** (UDC/SVP, SC). A la veille de quitter ce Parlement, je dois quand même exprimer ma satisfaction de voir évoluer ce dossier, puisque mon voisin a parlé de l'historique. C'est vrai qu'en 2004 j'étais cosignataire du postulat Damien Piller/Dominique Viridis pour cette création de Marly-Matran. Cela faisait suite à un rapport de la CUTAF, qui voyait cette route Marly-Matran comme un moyen d'accompagnement au projet de la Poya. On avait fait ce postulat, accepté par le Grand Conseil. Ça avait débouché sur un crédit d'étude, en 2006. Ensuite, plus rien ne s'est passé. On a changé de législature, le Conseil d'Etat a changé. Des priorités ont été mises sur d'autres routes. C'est plutôt Vaulruz-Romont qui est passé en priorité.

Avec mon collègue Edgar Schorderet à l'époque, en 2009, inquiets de voir qu'il n'y avait plus rien qui se passait au sujet de cette route, on avait redéposé une motion. Puis, on a changé de législature, j'ai dû m'affilier avec mon collègue Nicolas Kolly pour continuer à travailler sur ce sujet et voir aujourd'hui – je pense – que vous allez soutenir ce projet de route Marly-Matran, qui fait sens vraiment. Une ceinture autour de la ville de Fribourg, je ne peux que vous encourager à soutenir cette motion. La population de la Haute Sarine, du plateau du Mouret mais pas seulement – les gens aussi de Fribourg – vous remercieront d'accepter cette motion et d'arriver à cette route de contournement.

**Maurice Ropraz, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.** Lors de la dernière session du Grand Conseil, ce Parlement a effectivement confirmé sur le principe la stratégie multimodale développée par le Conseil d'Etat, qui vise le report modal en faveur des transports publics, en faveur de la mobilité douce mais qui a aussi pour objectif d'adapter le réseau routier cantonal. Avant même le dépôt de cette motion, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions avait proposé au Conseil d'Etat de réactualiser ce projet Marly-Matran, qui avait été suspendu effectivement en 2009.

Pourquoi réactualiser ce projet? Eh bien, cela ressort notamment de la réponse à la motion:

1. le développement du Marly Innovation Center, qui va induire un trafic supplémentaire estimé à 7500 véhicules/jour;
2. le développement du site de Grangeneuve-Posieux, avec l'arrivée, en particulier, de l'Agroscope Liebefeld;
3. l'investissement important prévu également de Grangeneuve sur ce site.

Le trafic sur le pont de Pérolles va donc augmenter dans un avenir proche et va probablement dépasser cette charge maximale, envisagée en 2009 à 20 000 véhicules/jour, pour relancer finalement le projet.

En 2009, c'était à l'horizon 2030 qu'il était envisagé de passer à 20 000 véhicules/jour. On a vu qu'avec le développement

important qui intervient sur ce plateau, ces chiffres doivent être anticipés. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a d'ores et déjà nommé ce comité de pilotage, qui aura pour mission d'examiner l'évolution de la situation, les différents aspects de ce dossier et qui devra, au final, retenir une variante pour le tracé. Cette variante devra notamment prendre en compte les intérêts de l'abbaye d'Hauterive, qui est naturellement une propriété voisine à préserver.

Le moment venu, lorsque les études seront finalisées, que les appels d'offres auront été réalisés également, que le permis de construire sera présent, le Grand Conseil sera appelé à valider le projet définitif avec l'octroi du crédit d'engagement. Il est donc tout naturel que le Conseil d'Etat propose d'accepter la présente motion, puisque le processus a d'ores et déjà été lancé. Comme indiqué, le délai légal d'une année ne pourra pas être respecté jusqu'à la présentation du crédit d'engagement.

Pour l'ensemble de ces motifs, je vous invite donc à accepter la motion.

- > Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 82 voix contre 2. Il y a 4 abstentions.

#### *Ont voté Oui:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganoz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauer Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet

Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfél-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 82.*

*Ont voté Non:*

Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB). *Total: 2.*

*Se sont abstenus:*

Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,ACG/MLB), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB). *Total: 4.*

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

—

## Elections judiciaires

*Résultats des scrutins organisés en cours de séance*

### **Juge 50% au Tribunal cantonal**

Bulletins distribués: 99; rentrés: 96; blancs: 4; nuls: 0; valables: 92; majorité absolue: 47.

Est élue *M<sup>me</sup> Daniela Kiener, à Schmitten*, par 90 voix. Il y a 2 voix éparses.

### **Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère; premier tour**

Bulletins distribués: 102; rentrés: 98; blancs: 4; nuls: 0; valables: 94; majorité absolue: 48.

Ont obtenu des voix M./M<sup>me</sup> Patrice Morand: 47; Karine Beaud: 25; Renata Dénervaud: 22.

### **Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère; second tour**

Bulletins distribués: 98; rentrés: 94; blancs: 5; nuls: 1; valables: 88; majorité absolue: 45.

Est élu *M. Patrice Morand, à Bulle*, par 49 voix.

Ont obtenu des voix M<sup>me</sup> Renata Dénervaud: 30; Karine Beaud: 9.

—

> La séance est levée à 16h45.

*Le Président:*

**Benoît Rey**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

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

—

## Deuxième séance, mercredi 5 octobre 2016

Présidence de M. Benoît Rey, président

**SOMMAIRE: Communications. – Projet de loi 2016-DSAS-62: modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (contrôle frontalier); entrée en matière, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> lectures; vote final. – Projet de loi 2015-CE-127: modification de la loi sur l'information et l'accès aux documents (adaptation à la Convention d'Aarhus): entrée en matière, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> lectures; vote final. – Rapport 2014-DIAF-137: promotion des produits agricoles de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg; discussion. – Mandat 2016-GC-28 Yvan Hunziker/Gilberte Schär/Denis Grandjean/Rudolf Vonlanthen/Roland Mesot/Alfons Piller/Isabelle Portmann/Markus Zosso/Fritz Glauser/Patrice Longchamp: utilisation des ressources financières pour le repeuplement des lacs ouverts aux permis de pêche; prise en considération. – Postulat 2016-GC-29 Marie-Christine Baechler/Jean-Pierre Doutaz: maturités spécialisées artistiques; retrait.**

La séance est ouverte à 8h30.

Présence de 99 députés; absents: 11.

Sont absents avec justifications: MM. et M<sup>me</sup> Andrea Burgenner, Didier Castella, Laurent Dietrich, Marc-Antoine Gamba, René Kolly, Marc Menoud, Ralph Alexander Schmid, Laurent Thévoz, Jacques Vial.

Sans justification: M<sup>me</sup> Nadine Gobet et M. Peter Wüthrich.

MM. Georges Godel, Erwin Jutzet, Maurice Ropraz et Beat Vonlanthen, conseillers d'Etat, sont excusés.

### Projet de loi 2016-DSAS-62 Modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (contrôle frontalier)<sup>1</sup>

Rapporteure: **Antoinette Badoud** (PLR/FDP, GR).

Commissaire: **Anne-Claude Demierre**, Directrice de la santé et des affaires sociales

#### Entrée en matière

**La Rapporteuse.** Le projet de loi qui nous est soumis consiste à inscrire dans la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance maladie l'obligation faite aux cantons de procéder au contrôle des travailleurs frontaliers afin de s'assurer qu'ils sont affiliés auprès d'une caisse maladie.

On dénombre dans le canton 815 dossiers. En vertu de l'accord sur la libre circulation avec les pays de l'Union Européenne et de l'AELE, les permis G sont actuellement délivrés à des frontaliers provenant des pays voisins, notamment de

la France, de l'Allemagne et de l'Italie. De manière générale, toute personne résidant en Suisse doit s'assurer contre le risque maladie et il revient aux communes de vérifier si cette obligation est respectée. Le Conseil d'Etat propose que ce soit le Service de la santé publique qui se charge de cette affiliation étant donné que les communes se sont opposées à ce contrôle puisque les personnes n'habitent pas forcément dans la commune et il leur est difficile effectivement sans avoir ces informations de procéder à ce contrôle.

Un accord existe entre la Confédération et la République française pour faciliter le contrôle. Les travailleurs français ont donc un droit d'option: soit ils s'affilient en France, soit en Suisse; la liberté de choix ne s'applique toutefois qu'une seule fois. Quant aux Italiens, aux Allemands et aux Autrichiens, il suffit qu'ils présentent leurs cartes européennes qui prouvent qu'ils sont assurés.

Au nom de la commission parlementaire, je remercie M<sup>me</sup> la Commissaire du Gouvernement, M<sup>me</sup> Anne-Claude Demierre, ainsi que M. Zurich, chef de service, M. Morreale, juriste au Service de la santé publique, pour les explications données lors de l'examen de cette modification de loi. Avec ces considérations, la commission, à l'unanimité, vous recommande d'entrer en matière sur cette modification.

**La Commissaire.** En complément, j'aimerais préciser que le SPOMI transmettra au Service de la santé publique la liste de tous les permis frontaliers G délivrés et valables au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Le SPOMI va également systématiquement joindre aux nouveaux permis G octroyés une feuille d'information concernant l'exercice du droit d'option en matière d'assurance-maladie et cette feuille d'information, qui sera évidemment en français et en allemand, sera préparée par mes services. Et nous recevrons du SPOMI une copie de tous les permis G délivrés, ce qui nous permettra d'être le plus efficaces possible. Nous aurons également sur notre site internet les informations et le formulaire ad hoc concernant ce droit

<sup>1</sup> Message et préavis pp. 2854ss.

d'option. Le Conseil d'Etat a prévu une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

**Chassot Claude** (ACG/MLB, SC). Les diverses modifications légales, qui nous sont demandées dans le message que nous traitons en ce moment, n'ont amené aucun commentaire de la part de l'Alliance centre gauche. Nous remercions au passage la Direction de la santé et des affaires sociales d'absorber le travail administratif qui incombera désormais au canton. Au vu notamment des explications données par M<sup>me</sup> la Rapporteuse ainsi que dans le message qui nous est soumis en ce moment, notre groupe acceptera d'entrer en matière et votera ces modifications à l'unanimité.

**Meyer Loetscher Anne** (PDC/CVP, BR). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique rejoint l'avis de l'Association des communes qui estime que les communes n'ont pas les outils pour contrôler des personnes qui ne sont pas déclarées au contrôle des habitants. Ainsi le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique acceptera que cette responsabilité de contrôle soit attribuée à l'Etat. Nous avons aussi pris en compte le 0,3 EPT évalué pour cette tâche qui doit être absorbée dans la charge de travail du Service. Néanmoins, si les requérants donnent des informations de manière complète rapidement, la charge de travail ne devrait pas être très élevée. Pour améliorer le flux d'informations, nous sommes contents d'apprendre maintenant la collaboration de la part du SPOMI au moment de la délivrance du permis G, sans remettre pour autant en cause l'octroi dudit permis, puisqu'on ne peut pas conditionner l'octroi d'un permis G à la LALAMal. Avec ces remarques, le groupe PDC acceptera l'entrée en matière ainsi que les articles de loi modifiés tels que proposés.

**Portmann Isabelle** (PLR/FDP, SE). Die Freisinnig-demokratische Fraktion ist für ein Eintreten auf den Entwurf zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenkasse. Sie befürwortet das Projekt des Staatsrates und der Kommission. Sie bestätigt damit, dass die Aufgabe der Bearbeitung der Dossiers von Grenzgängern unmöglich den Gemeinden übergeben werden kann.

Trotzdem stellte sich bei uns wieder die Frage, ob es nicht eine Möglichkeit gäbe, und diese sogar effizienter wäre, die Dossiers direkt bei der Abgabe der G-Ausweise zu bearbeiten.

**Zosso Markus** (UDC/SVP, SE). Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat den Antrag der Kommission über die Änderung des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung diskutiert. Hier geht es einzig noch um eine Ergänzung des bereits in der September-Session angenommenen Gesetzesentwurfs.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei ist einstimmig für Eintreten und unterstützt den Antrag der Kommission einstimmig.

**Hänni-Fischer Bernadette** (PS/SP, LA). Auch die Sozialdemokratische Fraktion spricht sich für Eintreten auf diese Abänderung des Ausführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz aus. Es geht damit um die Kontrolle, dass die Grenzgänger krankenversichert sind, da es vorkommen könnte, dass die einen immer noch denken, sie seien in ihrem Ursprungsland versichert und am Schluss gar nicht versichert sind. Diese Kontrolle ist effizient und dass es ein Vorteil ist, dass diese Kontrolle durch den Staat ausgeführt wird, haben mehrere Leute bereits erklärt.

Damit diese Kontrolle aber effizient durchgeführt werden kann, wäre es der Sozialdemokratischen Fraktion ein Anliegen, dafür auch das nötige Personal zur Verfügung zu stellen.

**La Rapporteuse.** Je constate que tous les groupes sont favorables à l'entrée en matière, je n'ai donc pas d'autres compléments à ajouter.

**La Commissaire.** A mon tour de remercier tous les porteparoles des groupes qui entrent en matière sur ce projet de loi. En ce qui concerne la question de M<sup>me</sup> la Députée Portmann sur l'attribution de ce travail au SPOMI, je dois dire qu'à la suite de discussions avec le SPOMI, il s'avère qu'il n'est pas possible parce qu'il faut contrôler l'équivalence des assurances. Le SPOMI n'a pas ces compétences-là, c'est pourquoi c'est le Service de la santé publique qui va le faire avec la collaboration du SPOMI comme je l'ai indiqué en entrée en matière.

En ce qui concerne la question du personnel, nous allons démarrer ces travaux avec le personnel que nous avons actuellement et nous ferons le point à la fin de l'année pour voir dans quelle mesure ils peuvent être effectivement absorbés par les ressources actuelles. C'est avec ces remarques que je vous invite à entrer en matière.

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

## Première lecture

ART. 1

ART. 3 AL. 2 (NOUVEAU)

**La Commissaire.** Oui, juste préciser que cet article pose le principe que le titulaire doit produire une attestation d'assurance dans le mois qui suit son arrivée.

- > Adopté.

ART. 4 TITRE MÉDIAN ET AL. 2, 2<sup>È</sup> PHR.

**La Rapporteuse.** Cela ne concerne que les permis G

- > Adopté.

**ART. 4A (NOUVEAU)**

**La Rapporteuse.** La Direction bénéficiera à cet effet de la collaboration du SPOMI.

**La Commissaire.** Juste une précision: donc c'est cet article qui ne concerne que les permis G, contrairement à ce qu'a dit M<sup>me</sup> la Rapporteuse. L'article précédent concernait tous les autres permis que doivent vérifier les communes.

> Adopté.

**ART. 25A**

> Abrogé.

**ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS**

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat entend fixer l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

> Adoptés.

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

**Deuxième lecture****ART. 1 ET 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS**

> Confirmation de la première lecture.

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

**Vote final**

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, sans modification, par 80 voix sans opposition ni abstention.

**Ont voté oui:**

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehlow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hänni-Fischer

Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfeler-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 80.*

—

## **Projet de loi 2015-CE-127 Modification de la loi sur l'information et l'accès aux documents (adaptation à la Convention d'Aarhus)<sup>1</sup>**

Rapporteur: **Roland Mesot** (UDC/SVP, VE).

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

**Entrée en matière**

**Le Rapporteur.** La commission, sous la présidence du député Jacques Vial, excusé aujourd'hui – c'est pour cette raison que j'ai été désigné rapporteur –, s'est réunie à deux reprises avec M<sup>me</sup> la Commissaire, présidente du Gouvernement, Marie Garnier, et M<sup>me</sup> la Chancelière Danielle Gagnaux. M<sup>me</sup> Annette Zunzer Raemy, préposée à la transparence, et M. Luc Vollery, chef adjoint du Service de la législation, étaient également présents. Au nom de la commission, je remercie ces personnes pour leur collaboration durant nos séances. Pour rappel, cet objet devait être traité lors de la dernière session, mais de nouveaux éléments émanant du Groupe E ont été portés à la connaissance de députés. Ces éléments permettaient de croire qu'en adoptant la loi telle qu'elle nous était soumise, la situation pouvait être problématique pour plusieurs sociétés fribourgeoises. Cette situation a provoqué une demande de renvoi, demande acceptée par le plenum.

En préambule, je vous donne deux ou trois précisions concernant Aarhus. La Convention d'Aarhus est une Convention des Nations Unies et non de l'Union Européenne, applicable aux pays qui l'ont signée. C'est le cas de la Suisse depuis 2014.

<sup>1</sup> Message et préavis pp. 2647ss.

La Convention d'Aarhus porte sur l'information liée au domaine de l'environnement et octroie aux citoyens un droit d'accès aux documents environnementaux plus étendu que la LInf. Les cantons ont la possibilité de modifier leur législation ou d'appliquer le droit fédéral. Le Conseil d'Etat propose une modification de la LInf plutôt qu'un renvoi au droit fédéral. Cela est moins compliqué pour ceux qui travaillent avec ces lois.

Lors des deuxièmes débats en commission, lors de la deuxième séance, des interventions ont été faites pour regretter qu'un cas précis qui concernait des mesures de vent n'ait pas été porté à la connaissance des membres de la commission lors de la première séance. C'est vrai que c'est un peu dommage. Je pense que si nous avions eu ces informations, nous aurions éventuellement pu gagner du temps.

Suite à la demande de renvoi, le président Jacques Vial a rencontré M. Gremion du Groupe E pour se faire exposer le point de vue du Groupe E. Nous avons également ensuite reçu M. Gremion en commission lors de la discussion d'introduction. Des éléments apportés par M. Gremion, il ressort que le projet initial aurait des impacts sur de nombreuses entreprises. Il n'est cependant pas du tout question que ces entreprises se soustraient aux droits créés par Aarhus.

Le projet proposé va plus loin que la Convention d'Aarhus en étendant le cercle des personnes soumises à l'ensemble des domaines et non seulement au domaine environnemental. Pour les entreprises, le projet proposé peut toucher des activités en situation de concurrence. Pour la commission finalement, la question était de savoir si nous voulions un droit à l'information et un droit à l'accès qui va au-delà du minimum et qui aurait un impact sur les activités commerciales, le but étant de ne pas alourdir le travail administratif de nos entreprises, ni de les pénaliser économiquement. Le projet va dans le sens de ne pas ajouter des contraintes et des charges aux entreprises si cela n'est pas nécessaire. Nous avons opté pour un projet light, sans exagération, qui répond aux exigences de la Convention d'Aarhus. Dans ce sens, les principales modifications vont aux articles 2 et 20 al. 1<sup>bis</sup> qui ont été soit modifiés, soit reformulés.

**La Commissaire.** J'ai le plaisir de vous présenter le projet de loi modifiant la loi sur l'information et l'accès aux documents. La législation actuelle est adaptée, comme l'a dit le rapporteur, à la Convention d'Aarhus qui est entrée en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> juin 2014. Cette Convention vise à ce que les citoyennes et les citoyens ainsi que les organisations privées de la société civile puissent prendre part et contribuer activement à la préservation et à l'amélioration de l'environnement et assurer un développement durable et écologiquement rationnel. L'ancien secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, soulignait en l'an 2000 la grande importance de la Convention d'Aarhus dans son guide d'application. Je cite: «La Convention d'Aarhus est un instrument de porter régio-

nal mais elle revêt une importance mondiale». Il s'agit de la concrétisation de loin la plus remarquable du principe 10 de la déclaration de Rio qui souligne que les citoyens doivent participer aux règlements des questions d'environnement et avoir accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques. A ce titre, elle représente – je le dis pour les journalistes vu que le plenum n'écoute pas – l'entreprise la plus ambitieuse lancée jusqu'ici sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de la démocratie environnementale. Le sommet de Rio a eu lieu en 1992 et 24 ans plus tard, on trouve un concrétisation dans la législation fribourgeoise.

Dans le cadre de notre canton, différents exemples d'application peuvent venir à notre esprit, la décharge de la Pila, des grands projets de construction comme le pont de la Poya, l'installation d'une centrale thermique ou alors la gestion des déchets. Ce sont tous des exemples concrets de domaines dans lesquels les règles et la philosophie de la Convention d'Aarhus doivent être appliquées en cas de demandes d'accès.

Etant donné que la Convention octroie un droit d'accès aux documents environnementaux, droit qui va plus loin que celui qui est prévu de manière générale par la LInf, notre législation en vigueur doit être adaptée. J'ai déjà expliqué lors de la dernière session les principales modifications, lors de l'entrée en matière. Comme l'a dit le rapporteur, le projet a été renvoyé en commission à la suite d'une intervention du Groupe E visant à réduire le champ d'application. La commission a fait des propositions constructives auxquelles le Conseil d'Etat se rallie. Concernant le cas précis mentionné par le rapporteur, les éléments étaient en main de la préposée à la transparence pour décision quant à la diffusion de données de mesures de vent du Groupe E. Il n'y a eu donc aucune volonté de dissimuler quelque élément que ce soit. Ils ont simplement été par hasard soumis aux personnes concernées en même temps que cette modification de loi sur l'information.

Au nom du Conseil d'Etat, je vous soumetts donc ce projet de loi dont les principales adaptations concernent la suppression complète de l'exception relative aux documents antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2011 et l'extension du droit d'accès à certaines personnes privées qui accomplissent des tâches de droit public ou des activités d'intérêt public en lien avec l'environnement. Je vous remercie.

**Bonny David (PS/SP, SC).** Suite à l'adhésion de la Suisse à la Convention d'Aarhus en 2014, la Confédération et les cantons doivent adapter leurs législations respectives sur la transparence et l'information aux exigences de cette Convention internationale. La commission ad hoc s'est en effet réunie à deux reprises car il est apparu après des discussions que les entreprises en main publique, donc en nos mains, comme les TPF, le Groupe E par exemple, pourraient connaître un frein dans leurs projets par rapport à des entreprises privées. Afin d'éviter de péjorer des entreprises détenues majoritairement

par le canton et par là même des emplois et des projets, le parti socialiste soutient la version bis de la commission. Il s'est aussi avéré en commission que M<sup>me</sup> la Préposée à la transparence pourrait voir son temps de travail augmenter considérablement à analyser des situations de recours qui pourraient paraître sans fin, ce qui n'est pas non plus le but de cette adaptation à la Convention d'Aarhus pour le canton de Fribourg.

Pour cette raison, le parti socialiste entre en matière et soutiendra la version bis de la commission.

**Meyer Loetscher Anne** (PDC/CVP, BR). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique a été sensible aux arguments du Groupe E, non pas parce que nous sommes sous le joug de cette entreprise, mais bien parce que nous trouvons inutile de rajouter des contraintes à nos entreprises. Néanmoins, nous regrettons que ces informations nous soient parvenues après les travaux de la commission. Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique souhaite rester fidèle à la Convention d'Aarhus sans aller au-delà de ses dispositions. Les dossiers sont traités par la préposée à la transparence. L'élargissement du champ d'application à des domaines non environnementaux ne ferait donc qu'augmenter son travail. Nous estimons que ces charges bureaucratiques n'amèneront en soi pas de plus-value pour la collectivité. L'information restera néanmoins à la portée de tous par le biais des mises à l'enquête. Ainsi le PDC entrera en matière et soutiendra le projet tel que proposé par la commission à ce jour.

**Kolly Gabriel** (UDC/SVP, GR). Notre groupe a étudié cette Convention d'Aarhus. Notre groupe soutiendra la version de la commission. Nous soulignons également l'intervention du Groupe E. Sans ces informations, la commission aurait été plus loin que les normes imposées par ladite Convention. Mesdames, Messieurs, j'estime que c'est déplorable: on a voulu, à mon avis, tromper la commission lors de la première séance. Nous sommes dans un Parlement de milice où chacun a ses compétences. Nous ne sommes pas des spécialistes des conventions internationales. Cette manière de faire ne m'étonne pas, mais elle est détestable.

**Losey Michel** (PLR/FDP, BR). Je déclare mon lien d'intérêt: je suis membre du conseil d'administration de Groupe E. Ce projet de modification nous met en présence d'un projet de modification de la loi sur l'information et l'accès aux documents qui correspond aujourd'hui et maintenant en tous points aux exigences minimales de la Convention d'Aarhus. Le groupe libéral-radical soutient à l'unanimité la version bis de la commission. Il n'y a aucune raison de vouloir aller plus loin, plus vite que ce qu'exigent la Convention internationale et que ce que la Confédération applique également. Vouloir étendre le droit à l'information et l'accès aux documents à l'ensemble des organes privés chargés de tâches publiques mais sans compétence décisionnelle impliquerait la possi-

bilité d'avoir accès à des informations portant sur tous les domaines et non seulement sur les domaines dévolus au secteur environnemental. Cette procédure qui était prévue dans le projet initial surchargerait, comme cela a déjà été dit, incontestablement les tâches administratives des sociétés concernées avec pour corollaire une augmentation des démarches occasionnant non seulement des coûts supplémentaires, mais également un risque de dérive inutile. Le projet bis de la commission permet de répondre à ce qui est nécessaire et je vous recommande d'accepter, au nom du groupe libéral-radical, le projet bis.

**Mutter Christa** (ACG/MLB, FV). Das Mitte-Links-Bündnis akzeptiert Eintreten auf dieses Gesetz. Unsere Fraktion hat sich immer für eine offene Informationspolitik eingesetzt. Das heutige Gesetz, so wie es gilt, ist zusammen mit jenem des Bundes das restriktivste Gesetz der Schweiz. Wir gehen in den Einschränkungen wesentlich weiter als alle anderen Kantone, insbesondere weiter als die anderen Kantone der Westschweiz. Dies führt zur Situation, dass der Zugang zu Informationen in den meisten Kantonen unbestritten ist, dass aber auf Bundesebene regelmässig jahrelange Prozesse und Prozeduren stattfinden. Leider ist zu befürchten, dass dies in Freiburg mit einem immer noch restriktiven Gesetz auch so weitergehen wird.

Die Aarhus-Konvention ist sehr erfreulich für uns. Sie schreibt transparentere Regeln im Bereich der Umweltinformation vor. Wir hätten uns gewünscht, dass Freiburg diese Regeln nicht nur für die Umweltinformation sondern allgemein anwendet, sind aber mindestens froh um diesen ersten Schritt.

Wir freuen uns insbesondere auch, dass einige der nicht haltbaren Regeln des früheren Gesetzes aufgehoben werden, insbesondere zum Beispiel, dass man Dokumente, die vor Inkrafttreten, vor 2009, erstellt wurden, nicht einsehen kann. Das ist eine Anomalie, die jetzt aufgehoben wird.

J'aimerais quand même dire ce qui s'est passé lors de l'examen de cette loi. Une telle procédure ne s'est jamais vue: non seulement le représentant du Groupe E au Grand Conseil a provoqué un renvoi en commission avant l'entrée en matière, ce qui est déjà un peu douteux, mais en commission – et c'est du jamais vu – un représentant du Groupe E s'est invité dans la discussion et a palabré longuement sur les dangers d'une information très légèrement plus transparente. Le Groupe E s'est ainsi immiscé dans un organe public, la commission parlementaire, en profitant de sa position de monopole public pour défendre les intérêts de ses sociétés privées. Il faut mentionner que les autres sociétés concernées par cette loi, par la légère modification qui permet l'accès aux documents de ces sociétés lorsqu'elles sont dans une position de service public, comme par exemple les TPF, n'ont visiblement aucun problème parce qu'elles ont déjà d'emblée une politique d'information plus transparente. J'ai été assez

décue que tous les autres membres de la commission aient opté pour une solution très restrictive, jetant un doute par exemple sur les opposants à un projet à qui l'on refuse l'accès à des documents. Par exemple des documents qui figurent dans une mise à l'enquête et où une société, que l'on ne va plus nommer, se permet de retirer du dossier pour refuser l'accès. C'est quelque chose qui n'est pas normal dans la procédure de mise à l'enquête et surtout pas concernant l'accès libre de tout citoyen qui a le droit de poser des questions. Il y a beaucoup de garde-fous: les secrets de production ne sont pas dévoilés, les situations de concurrence sont respectées, la loi met beaucoup de caviardages d'emblée. Il n'est pas normal que le Groupe E fasse obstruction, pendant des mois, au travail de la déléguée à la transparence, dans son rôle de médiatrice, en lui refusant l'accès aux documents. Notre groupe, puisqu'il y a de légers avantages dans la loi et puisque nous nous sommes trouvés très seuls avec notre position, accepte le projet bis avec des regrets parce qu'on aurait préféré le projet du Conseil d'Etat. Je vous invite à soutenir cette loi et j'invite tous les citoyens et citoyennes, et surtout les médias, à poser beaucoup de questions au Groupe E sur les eaux polluées, sur les mesures de vent, sur ses projets en concurrence avec d'autres sociétés.

**Losey Michel** (PLR/FDP, BR). Je me permets de reprendre la parole à la suite des propos de M<sup>me</sup> Mutter. Si M<sup>me</sup> Mutter était restée jusqu'à la fin de la séance de la commission, elle aurait pu écouter l'ensemble des informations fournies, ce qu'elle n'a pas fait. En outre, les attaques personnelles sur un sujet précis n'ont rien à faire ici. Dans le cas mentionné par M<sup>me</sup> Mutter, il y a aussi une protection des données qui doit être respectée et l'association concernée n'a pas accepté les propositions du Groupe E en la matière.

**Mutter Christa** (ACG/MLB, FV). M. Losey, je n'ai pas attaqué quelqu'un personnellement. J'ai parlé du rôle du représentant du Groupe E que vous avez joué et auquel on peut répondre. Pour le reste, ça arrive à tout membre de commission de devoir quitter une séance une demi-heure avant la fin des débats en raison d'une obligation agendée avant d'avoir eu connaissance de la date à laquelle siégerait la commission. Je serais volontiers restée jusqu'au terme des débats, mais il m'était impossible de le faire. Cela arrive dans la vie d'un député.

**Le Rapporteur.** Je remercie tous les intervenants qui se sont exprimés. Je constate que l'entrée en matière n'est pas combattue. M<sup>me</sup> la Commissaire, j'ai été attentif et j'ai bien entendu que le Conseil d'Etat se ralliait à la position de la commission, je vous en remercie. Concernant les intervenants, M<sup>me</sup> la Commissaire, je vous laisserai, si vous le souhaitez nécessaire, répondre à M. Kolly qui regrette un manque d'information. M<sup>me</sup> Mutter, vous dites justement que la loi est restrictive, mais nous avons justement voulu une loi qui se limite aux domaines de l'environnement. Vous la qualifiez de restrictive, je peux l'accepter, mais néanmoins elle reste conforme juridi-

quement à la Convention d'Aarhus. Nous voulons que ce soit dans le domaine environnemental uniquement et nous restons dans ce domaine-là. Concernant la représentation des personnes, comme vous le dites, imposée à la commission, je crois que c'est faux. Le président Jacques Vial a bien mentionné en début de commission qu'il avait rencontré M. Gremion. Et il a également, en début de commission sauf erreur, demandé si ça ne dérangeait personne qu'il soit là. Il a été invité à donner des informations, mais je crois que le terme «imposé» est faux, la façon dont vous l'utilisez. Voilà, pour le reste, je laisserai répondre M<sup>me</sup> la Commissaire.

**La Commissaire.** Je suis satisfaite que la majorité des députés entrent en matière et je les remercie. En fait, c'est nécessaire de modifier cette loi sur l'information. La remarque de M. Kolly renvoie à l'organisation de l'Etat: si l'on veut une Autorité de la transparence et de la protection des données qui soit indépendante, qui puisse faire son travail de manière indépendante, il n'y a pas de subordination de cette Autorité à ma Direction, elle est tout au plus rattachée administrativement à la Chancellerie. Je n'ai donc absolument aucun contrôle sur le contenu des affaires traitées par cette Autorité et je n'étais donc pas au courant de l'affaire qui opposait, entre guillemets, une association, au Groupe E concernant les mesures de vent. Donc il n'était absolument pas possible de vous transmettre cette information, dont j'ai pris connaissance à la suite de l'intervention du député Losey. Je pense qu'il s'agit d'une organisation de l'Etat qui garantit son bon fonctionnement et il ne s'agit pas d'intervenir dans ce bon fonctionnement, sinon ça serait mettre en péril notre politique de transparence et de protection des données.

Concernant la remarque de M<sup>me</sup> Mutter, je pense que, même si on peut discuter l'intervention du Groupe E dans la commission pour expliquer ses motivations par rapport à une restriction du champ d'application, la discussion a été constructive. Le Groupe E a aussi admis qu'il n'avait pas tenu compte de toutes les restrictions qui sont déjà dans la loi sur l'information concernant, par exemple, le secret d'affaires, vu qu'il interprétait certains cas de manière abusive. Je crois que finalement, la solution qui a été trouvée est tout à fait conforme à la Convention d'Aarhus et même si elle ne va pas au-delà des informations sur l'environnement, elle est satisfaisante pour l'instant. Par ailleurs, notre loi sur l'information est aussi modifiée dans le sens d'une plus grande ouverture. C'est déjà un premier pas.

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

## Première lecture

ART. 1

PRÉAMBULE

- > Adopté.

ART. 2 AL. 1 LET. B ET AL. 2 (NOUVEAU)

**Le Rapporteur.** Il s'agit ici d'une modification de l'article existant, auquel on a ajouté une lettre «C» qui fait mention de l'application de la loi à des organes privés et des organes d'institutions privées qui accomplissent des tâches du droit public dans le domaine de l'environnement, même s'ils n'ont pas la compétence d'édicter des règles de droit ou de rendre des décisions.

**La Commissaire.** Là, je crois qu'il y a eu une séparation entre les personnes éditant des décisions conformément au CPJA et les personnes ne le faisant pas et pour les personnes n'étant pas soumis au CPJA, il y a une restriction aux informations sur l'environnement.

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

ART. 20 AL. 1<sup>BIS</sup> (NOUVEAU)

**Le Rapporteur.** Il s'agit d'un article qui a été reformulé. Cet article englobe les situations soumises aux droits d'accès selon la Convention d'Aarhus. Il s'agit ici uniquement d'une reformulation qui a été suggérée par M. Vollery du Service de la législation et acceptée par la commission.

**La Commissaire.** L'Etat se rallie à cette formulation qui est conforme à la Convention d'Aarhus

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

ART. 21 AL. 1 LET. A

**La Commissaire.** Suivant le standard de la majorité des cantons qui ont une loi en matière de transparence et d'entente avec le Tribunal Cantonal, le gouvernement propose de limiter la restriction aux procédures pendantes pour tous les documents et pas seulement pour les documents environnementaux. On continuera cependant d'appliquer les exceptions habituelles aux droits d'accès comme la protection des données, qui jouera en la matière souvent un rôle déterminant.

> Adopté.

ART. 22 TITRE MÉDIAN ET AL. 4 (NOUVEAU)

> Adopté.

ART. 25 AL. 4 (NOUVEAU) ET ART. 27 AL. 3 (NOUVEAU)

> Adoptés.

ART. 29 AL. 1 LET. A

> Abrogé.

ART. 33A (NOUVEAU)

**Le Rapporteur.** Il s'agit uniquement d'une adaptation liée à la modification acceptée à l'article 2.

**La Commissaire.** Exactement la même remarque. Le Conseil d'Etat se rallie

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

ART. 34 AL. 1 ET 3 (NOUVEAU)

**Le Rapporteur.** Il s'agit également d'une adaptation qui est liée à la modification acceptée à l'article 2.

**La Commissaire.** Je confirme.

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

ART. 35 AL. 2

> Abrogé.

ART. 36 AL. 1<sup>BIS</sup> (NOUVEAU) ET ART. 40 LET. CBIS (NOUVELLE)

> Adoptés.

ART. 43

> Abrogé.

ART. 2

ART. 30 AL. 1, 1<sup>RE</sup> PHR.

> Adopté.

ART. 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

> Adoptés.

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

## Deuxième lecture

ART. 1 À 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

> Confirmation de la première lecture.

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

## Vote final

> Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 94 voix sans opposition ni abstentions.

*Ont voté oui:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2671ss.

Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghenti Python Giovanna (FV,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauer Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP).  
Total: 94.

—

## Salutations

**Le Président.** Je salue sur la tribune une classe de 6H de Givisiez, accompagnée de M<sup>me</sup> Marilyne Stauffacher, leur enseignante. J'espère que les autres sujets seront un peu moins abrupts que la lecture rapide de cette loi. Bienvenue!

—

## Rapport 2014-DIAF-137 Promotion des produits agricoles de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg<sup>1</sup>

### Discussion

**Bonvin-Sansonnens Sylvie** (ACG/MLB, BR). Je signale mes liens d'intérêts: je suis productrice de denrées alimentaires fribourgeoises, bien qu'il faille passer par le canton de Vaud pour venir les chercher depuis Fribourg.

Je m'exprime au nom du groupe Alliance centre gauche et aussi du co-auteur du postulat ayant donné lieu à ce rapport, Laurent Thévoz, mon collègue qui est actuellement en déplacement à l'étranger.

J'aimerais tout d'abord saluer la qualité de ce rapport. Il répond largement aux questions posées par les postulants. Ce rapport met en lumière toutes les difficultés à définir ce qu'est le local, ce qu'est l'alimentation de proximité, ce que sont les restaurations collectives publiques et le rôle de l'Etat dans cette affaire.

Nous constatons également que les cantons voisins adoptent différentes attitudes, plus ou moins incitatives, plus ou moins contraignantes. Dans la gradation des mesures possibles, vous le savez, le Conseil D'Etat nous propose un projet de loi. Nous avons en effet accepté une motion qui exige des dispositions légales sur le sujet et nous aurons l'occasion d'en débattre prochainement.

J'aimerais relever deux points d'ordre général sur cette question. Tout d'abord, je veux rappeler que lorsqu'on parle de produits de proximité, on ne parle pas que des agriculteurs et des maraîchers, on parle d'un tissu économique local avec des producteurs, certes, mais aussi des transformateurs locaux, des artisans, des commerçants.

Les chiffres sont clairs. En terme économique, manger local est doublement bénéfique selon une étude anglaise, Fr. 1.00 dépensé dans l'alimentation local rapporte Frs. 2.00 dans l'économie locale.

Enfin, aujourd'hui, je suis très confiante parce que nous, députés, nous nous engageons à trouver enfin des solutions pour valoriser une alimentation de proximité dans des tranches de marché où nous avons le droit d'intervenir. Dans le secteur collectif public, nous pouvons maintenant décider ce que nous voulons manger, ce que nos enfants doivent manger, ce que nos jeunes doivent manger. Nous ne laissons plus cette décision à la simple économie de marché qui vise toujours le prix le plus bas au détriment de toute autre considération durable et sociale. Nous ne laissons pas non plus cette décision à la grande distribution, aux multinationales qui, elles, visent que le simple profit.

<sup>1</sup> Texte du rapport pp. 2610ss.

Cela s'appelle faire de la souveraineté alimentaire et je souhaite sincèrement que nous puissions avancer dans cette démarche pour en tirer une solution rapide et efficace.

Sur cet espoir, le groupe Alliance centre gauche prend acte de ce rapport et en remercie les auteurs.

**Ganioz Xavier** (PS/SP, FV). Permettez-moi en ma qualité de co-postulant d'exprimer ma satisfaction quant au rapport qui nous est remis à la suite du postulat déposé avec notre collègue Laurent Thévoz. Le rapport fait un état des lieux complet de la restauration collective publique dans le canton. Il s'attache à définir les notions de produits de proximité, d'alimentation durable et responsable. Il dresse une carte des démarches déjà entreprises et des expériences faites dans les autres cantons. Enfin, il décline les mesures possibles et envisageables. Tout ceci démontre qu'il y a encore beaucoup à faire pour passer des paroles aux actes. Je ne vais pas répéter les remarques déjà soulignées par ma collègue Sansonnens. J'aimerais cependant revenir sur un aspect sur lequel j'attends aujourd'hui une réponse du Conseil d'Etat. Dans notre postulat, nous avons en effet insisté sur les points relatifs à la proximité des produits agricoles mis à la disposition de la clientèle dans la restauration collective. Nous avons aussi souligné l'importance et notre préoccupation quant à la durabilité de l'approvisionnement dans ces restaurants. Nous avons aussi relevé l'importance d'un approvisionnement en produits labélisés «bio». Or ce terme n'apparaît que peu dans le rapport, pire il n'est pas cité dans le projet de loi sur la restauration collective publique. C'est comme si le mot «bio» avait été vampirisé par la seule préoccupation de mettre en avant les produits dits du terroir. La volonté de valoriser ces produits du terroir est évidemment louable, mais elle ne doit pas occulter la nécessité de valoriser aussi et surtout des produits issus d'une agriculture respectueuse de l'environnement. Merci donc de bien vouloir reprendre cette notion de produits bios et de préciser la volonté du Conseil d'Etat de la réaliser concrètement dans la mise en œuvre de la loi sur la restauration collective publique. Je vous remercie.

**Lauper Nicolas** (PDC/CVP, SC). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique a pris connaissance du rapport sur le postulat concernant la promotion des produits agricoles de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg. Nous relevons tout d'abord que le rapport est très bien rédigé. L'état des lieux, les questions de fond, les démarches et projets pilotes ainsi que les mesures proposées et envisageables nous ont sensibilisés aux questions délicates que doit résoudre le Conseil d'Etat. Il faut le dire: à la lecture du rapport, nous avons appris avec beaucoup d'intérêt les différentes réflexions et analyses en cours. Pourtant le rapport nous a peu convaincus. A nos yeux, il ne répond pas aux questions claires posées par les postulants. Le postulat rappelle les engagements qu'a pris le Conseil d'Etat dans le cadre de son agenda 21 ainsi que dans la loi cantonale sur l'agriculture et pose des questions précises quant aux

objectifs généraux, économiques, éthiques et opérationnels. Ces réponses, notre groupe ne les a pas vraiment trouvées. Notre ressenti est plutôt que le Conseil d'Etat ne veut pas beaucoup s'impliquer dans ce domaine-là, malgré qu'il en ait le devoir, il nous semble. Le Conseil d'Etat nous décrit pourtant les mesures envisageables sur quatre pages du rapport. Alors notre groupe pense qu'après toutes ces démarches, le Conseil d'Etat doit maintenant agir. Mais là encore nous doutons de la volonté du Conseil d'Etat puisque sur le même sujet et suite à une motion acceptée par le Grand Conseil, il nous soumet un projet de loi sur la restauration collective publique accompagné d'un message dans lequel il nous dit qu'il est contre ce projet de loi. Notre groupe demande au Conseil d'Etat de s'engager davantage en faveur des produits agricoles de proximité dans la restauration collective publique. Les effets sur notre agriculture fribourgeoise, sur nos entreprises de transformation artisanales et industrielles ne peuvent qu'être bénéfiques.

**Glauser Fritz** (PLR/FDP, GL). Mes liens d'intérêts: je suis agriculteur à Châtonnaye et président de l'Union des paysans fribourgeois. Je remercie le gouvernement pour ce rapport intéressant. Beaucoup d'informations sur notre agriculture, les marchés des denrées alimentaires, notre offre régionale, les restaurations collectives publiques dans notre canton. Par contre, si nous attendons des pistes concrètes pour une promotion améliorée des produits agricoles de proximité, le rapport peut être qualifié de timide. Le rapport aurait pu servir de base pour le travail en lien avec la motion et le même objectif accepté par ce Parlement. Je ne veux pas en dire davantage parce que les débats seront refaits au moment où l'on examinera le projet de loi donnant suite à la motion mentionnée. En tant que président des paysans fribourgeois, je reconnais l'importance donnée à nos produits régionaux de proximité, de saison, sains et reconnus par vous toutes et tous.

**Castella Romain** (PLR/FDP, GR). Juste un petit mot, étant donné que je suis co-motionnaire de la motion que nous allons discuter dans ce Parlement et que j'ai également collaboré avec les postulants qui bénéficient de ce rapport aujourd'hui. Je remarque finalement que ce rapport est peu critique envers les Directions de l'Etat. Il me semble qu'on dit «y a qu'à». C'est toujours aux autres de faire. On essaie de trouver des pistes pour dire finalement qu'on peut faire avec les mêmes moyens qu'on a aujourd'hui, avec le même personnel. «Y a qu'à», mais en tout cas ce n'est pas la responsabilité du gouvernement. Je rappelle tout de même qu'aujourd'hui à l'heure qu'il est, si l'Etat et les différentes Directions de l'Etat – parce qu'il ne s'agit pas ici que de l'agriculture –, si les Directions avaient montré une volonté auparavant, parce que plusieurs discussions ont eu lieu, certainement que nous n'aurions pas eu besoin de postulat aujourd'hui ni de motion. De simples directives ou de simples critères ou recommandations de la part des Directions envers nos établissements auraient permis déjà d'avancer. Des démarches également visant l'éducation et la santé auraient pu être entreprises.

Elles ne l'ont pas été. Je remarque aussi que dans le rapport, on ne parle pas des problèmes de communication qu'il y a entre les différentes Directions. Je remarque aujourd'hui, et cela a été relevé lors de plusieurs séances, qu'il y a des trains qui avancent à des vitesses différentes, dans les différentes Directions. Là je parle de l'agriculture, de la santé et de l'éducation, où on a des personnes qui travaillent avec des budgets sans véritablement communiquer entre elles et sans collaborer sur des projets communs. Je trouve bizarre qu'on ne parle pas dans ce rapport des critères opérationnels nécessaires pour aller de l'avant et être plus efficaces à l'avenir.

Encore juste une chose que je souhaiterais dire: lorsqu'on dit qu'il faut davantage promouvoir la marque «terroir Fribourg», qui garantit la provenance non seulement des produits du terroir, mais de tous les produits de l'agriculture, il serait agréable que l'Etat donne l'exemple et qu'on retrouve des denrées produites par l'Etat et qui soient certifiées par ce label. Ce n'est pas encore le cas à l'heure actuelle, alors qu'il y a déjà 70 produits issus des privés. Juste une dernière chose: dans le rapport je soutiens la demande de mon collègue Xavier Ganioz concernant les critères bio qui ont été demandés. Il y a une chose toutefois: on ne peut pas opposer, uniquement avec des critères écologiques, le bio et l'agriculture conventionnelle. Je rappelle quand même que notre agriculture conventionnelle est très respectueuse de l'environnement. Le bio a un statut supérieur, mais on ne peut pas dire que l'une l'est et l'autre pas.

**Repond Nicolas** (PS/SP, GR). Après avoir parcouru et étudié ce rapport lié au postulat de mes collègues Thévoz et Ganioz qui posent la question de la promotion de produits agricoles de proximité dans la restauration collective, je félicite M<sup>me</sup> la Commissaire et sa Direction pour sa très bonne facture. Je ne répéterai pas ce qu'ont déjà dit et énuméré mes préopinants et je vais donc me concentrer sur quelques points liés au projet de loi sur la restauration collective publique (LRCP), sans pour autant mentionner les discussions faites en commission. Tout d'abord, je constate que notre canton, qui représente le 3,7% de la population suisse, fournit le 20% de la transformation agro-alimentaire en Suisse, ce qui est considérable. La production cantonale ou régionale de produits agro-alimentaires est donc abondante et diversifiée et dépasse largement les besoins de la population du canton. Ce qui veut dire que l'on a tout ou presque tout sous la main. Je ne suis donc pas d'accord lorsqu'il est mentionné dans ce rapport que l'attractivité de «faire local» pour le marché local est beaucoup plus faible que là où une part très importante des produits agricoles est importée. La preuve que cette affirmation est fautive, le «Salon des goûts et terroirs» ne serait pas à Bulle, mais à Zoug, si l'on pensait de cette façon. Ceci pour dire que si on a un canton très producteur de denrées agro-alimentaires, il paraît tout aussi normal que l'approvisionnement de la restauration collective publique se fasse pour une bonne part par le biais des produits locaux et régionaux. Cela va tout à fait dans le sens du développement durable et on ne peut pas mieux faire si l'on veut également diminuer la consommation

d'énergie. Quant à l'influence des règles de l'OMC en matière de marchés publics et donc de protection des produits locaux, il est bien mentionné que le projet de la loi LRCP utilise la marge de manœuvre à disposition pour des prescriptions cantonales qui ne heurtent pas frontalement les dispositions du droit fédéral et international.

Le rapport donne aussi plein d'exemples sur ce qui se fait dans tous les autres cantons romands en terme de promotion ou d'organismes mettant en avant les produits du terroir ou régionaux. Par contre, je n'arrive pas à comprendre comment il est possible que le Conseil d'Etat donne plein d'idées et de solutions dans ce rapport pour le projet de loi sur la restauration collective publique et en même temps se prononce contre ce projet de loi en proposant de répondre aux souhaits des motionnaires Castella et Schläfli par le biais d'une ordonnance? Ce n'est pas sérieux. Vous comprendrez dès lors qu'il nous a été très difficile en commission d'étudier un projet de loi proposé par le Conseil d'Etat que lui-même rejette. En conclusion et au nom du groupe socialiste, je remercie M<sup>me</sup> la Commissaire pour ce rapport et ne peut qu'encourager le Conseil d'Etat à reconsidérer son projet de loi selon les recommandations de la commission. Je vous remercie de votre attention.

**Schläfli Ruedi** (UDC/SVP, SC). Mes liens d'intérêts: je suis co-motionnaire, avec mon collègue Castella, de la motion qui va être traitée lors d'une prochaine session. Le groupe de l'Union démocratique du centre a naturellement examiné ce rapport avec intérêt. Cependant, comme cela a déjà été mentionné, et je rejoins les propos de mes collègues Nicolas Lauper et Romain Castella, ce rapport nous laisse un peu sur notre faim. Un manque de volonté du Conseil d'Etat d'aller de l'avant a été ressenti au sein de notre groupe. Nous n'avons pas senti le besoin de faire quelque chose pour les produits du terroir, pour la restauration collective et dans le rapport je trouve dommage que la différence de coûts entre, par exemple, une assiette conventionnelle et une assiette avec une part prépondérante de produits de proximité n'ait pas été mentionnée. Il n'a non plus jamais été énuméré, dans le rapport, le coût que le gaspillage engendre dans la restauration en général et aussi dans la restauration collective, car là aussi nous pouvons admettre que le gaspillage peut avoir une part importante dans les coûts d'une assiette. Nous prenons acte de ce rapport et nous nous réservons pour la prochaine session ou une des prochaines sessions, lorsque le projet de loi sera sur nos tables. Le groupe de l'Union démocratique du centre prend acte de ce rapport, mais sans plus.

**Bertschi Jean** (UDC/SVP, GL). Mes liens d'intérêts: je suis agriculteur à Orsonnens, producteur de viande bovine, de pommes de terre, de céréales. Ce projet de loi est louable, malgré que cette loi paraît compliquée dans son application. Je déplore qu'il manque dans ce projet la formation des cuisiniers et leur sensibilisation à l'utilisation des produits agricoles de proximité, parce que c'est eux qui déterminent l'utilisation des aliments dans un menu.

**La Commissaire.** J'ai pris connaissance des différentes remarques concernant une certaine timidité du Conseil d'Etat. Il faut se rendre compte qu'un immense travail a été fait derrière ce rapport-là et que le Conseil d'Etat est en train de faire le puzzle qui nous servira à davantage utiliser des produits de proximité, notamment dans la restauration collective. Je crois que le député Bertschi a dit qu'il n'y avait pas de volet formation. C'est une erreur puisque dans le rapport on parle de la formation des cuisiniers, on dit même que ce n'est pas seulement les chefs de cuisine qui doivent être formés, mais aussi les employés. Et dans ce sens, l'Institut agricole de Grangeneuve vient de transmettre à Gastro-Fribourg, ou transmettra très prochainement, des propositions d'offres de formation dans le domaine de l'utilisation des produits de proximité. C'est aussi la raison pour laquelle nous avons, à l'Institut agricole de Grangeneuve, par l'engagement d'un directeur adjoint, renforcé le cahier des charges sur tout ce qui est commercialisation des produits de proximité et organisation des plates-formes d'achat et de distribution. Donc le puzzle est en marche. Je dirais peut-être qu'il faut simplement tenir compte de quelques contraintes, dont vous prendrez connaissance dans le projet de loi sur la restauration collective, les contraintes de la Commission de la concurrence ou les contraintes liées aussi au fait que nous avons relativement peu de postulants pour la gestion concédée dans la restauration collective. Ceci dit, je crois profondément au fait qu'il est nécessaire de fournir à nos enfants essentiellement de la nourriture saine de proximité et c'est pour cela que je m'engage dans cette direction avec notre gouvernement.

Peut-être répondre au député Schläfli, il y a une mention dans le postulat sur la différence de coûts entre les produits bio et pas bio. Mais effectivement, il n'y a pas la mention des résultats de l'étude Beelong qui, elle, arrive aux conclusions, en ayant examiné les processus au HFR, à l'Université et à Grangeneuve, que les menus peuvent avoir entre 2 et 6% d'augmentation de prix si nous utilisons des produits de proximité. Donc là je vous donne la réponse mais effectivement nous pourrions en parler lorsque le projet de loi sur la restauration collective publique viendra devant le Grand Conseil. Peut-être dire aussi que le Club agricole va prochainement prendre connaissance de l'étude qui a été faite sur les différentes filières agricoles du canton de Fribourg, FILAGRO. Ces études très intéressantes ont été faites avec les branches, les organisations professionnelles, avec des représentants politiques et avec des représentants des différentes filières. Cette étude-là nous donne aussi la possibilité d'intervenir ensuite dans l'utilisation de produits de proximité dans la restauration collective. C'est un montant relativement conséquent, une énergie conséquente qui a été investie pour faire ce rapport sur les filières, d'entente avec tous les milieux concernés et c'est là qu'il est très important de mentionner que si nous tirons tous à la même corde, nous arriverons à une solution.

Répondre aussi au député Ganioz sur le fait que nous ne mentionnons pas le bio, ici oui dans le postulat, mais pas dans le

projet de loi sur la restauration collective. Le projet de loi sur la restauration collective mentionne les produits durables, y compris tous les labels durables, respectueux de l'environnement et le bio en est un. Mais effectivement, comme le dit le député Castella, nous ne pouvons pas l'opposer à l'agriculture conventionnelle qui, elle, fait aussi de grands efforts pour l'environnement. Maintenant je peux juste trahir un des petits secrets de la commission: c'est qu'aux produits durables et de proximité ont été rajoutés aussi les produits de saison pour mettre un accent accru sur les produits de saison qui sont produits dans la proximité et qui nécessitent peu d'énergie pour la transformation.

Par rapport aux remarques du député Castella, bien sûr il faut de l'organisation entre les Directions et c'est ce que nous allons faire. C'est ce que vise aussi ce projet de loi sur la restauration collective publique, qu'il soit appliqué par le biais d'une ordonnance ou d'une loi. Vous remarquerez dans le rapport que les différents cantons qui ont pris des mesures n'ont pas nécessairement légiféré avec une loi. C'est souvent soit les communes, soit des ordonnances, soit des recommandations qui ont été choisies comme outils pour améliorer la proportion des produits de proximité dans la restauration collective.

Enfin, la remarque du député Schläfli sur le gaspillage: effectivement nous aurions besoin de 30% de moins de sols, voire 40, s'il n'était pas autant gaspillé de nourriture de par le monde et je crois que là un immense effort est à faire. Je prends note que par rapport au projet de loi, les différents partis sont motivés pour avancer dans ce domaine de l'utilisation de produits de proximité dans la restauration collective et ça me satisfait grandement. J'espère que nous trouverons notamment en commission et ensuite dans le plénum les différents outils nécessaires à cette évolution. Je vous remercie.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

**Mandat 2016-GC-28 Yvan Hunziker/Gilberte Schär/Denis Grandjean/Rudolf Vonlanthen/Roland Mesot/Alfons Piller/Isabelle Portmann/Markus Zosso/Fritz Glauser/Patrice Longchamp**  
**Utilisation des ressources financières pour le repeuplement des lacs ouverts aux permis de pêche<sup>1</sup>**

Prise en considération

**Patrice Longchamp** (PDC/CVP, GL). Par mandat déposé le 18 mars 2016, les mandataires demandent une meilleure utilisation des ressources financières pour le repeuplement des lacs ouverts à la pêche au permis.

<sup>1</sup> Déposé et développé le 18 mars 2016, BGC p. 923; réponse du Conseil d'Etat le 23 août 2016, BGC octobre 2016, pp. 2907ss.

En effet, en avril 2015, la Fédération fribourgeoise des sociétés de pêche s'est rendu compte qu'un montant de 668 000 frs, montant jamais contesté par le Service des forêts et de la faune, qui aurait dû être alloué au repeuplement des lacs, a servi à financer d'autres mesures, comme la protection des cours d'eau ou d'espèces piscicoles. Il semble que les notions de repeuplement ou d'alevinage soient remises en cause car l'application de ces termes n'est pas la même selon la vision des pêcheurs ou du Service des forêts et de la faune.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat est favorable à un fractionnement du mandat ainsi qu'à un audit en trois parties, soit juridique, financière et technique, qui aurait l'avantage de préciser, clarifier et vérifier les chiffres en suspens ainsi que les termes de repeuplement ou d'alevinage.

A ce jour, tout ce dossier consiste en une affaire d'argent que le canton ne veut pas ou plus investir, alors qu'il encaisse les prix des permis de pêche et les taxes de repeuplement sur le dos des à peu près 5000 pêcheurs fribourgeois. La presse a même parlé du «scandale de l'alevinage».

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique, dans sa majorité, est favorable au fractionnement pour autant que l'on ait aujourd'hui la garantie que l'audit proposé soit confié à un organe externe et non au Service des forêts et de la faune – car, M<sup>me</sup> la Conseillère d'Etat, vous ne pouvez pas être juge et partie dans cette affaire –, pour autant que la Fédération fribourgeoise des sociétés de pêche soit consultée pour définir et approuver le cahier des charges. Dans le cas contraire, nous refuserons la proposition du Conseil d'Etat et accepterons le mandat.

**Vonlanthen Rudolf** (PLR/FDP, SE). Die Freisinnig-demokratische Fraktion hat das vorliegende Mandat ausführlich diskutiert. Wir stellen fest: Der Staatsrat geht mit den Grossräten und den Fischern eigentlich einig. Das ist bemerkenswert. Und trotzdem will er zuerst ein Audit durchführen. In der Antwort des Staatsrates und der schon bald seit 15 Jahren eingeführten Praxis sind uns einige Ungereimtheiten aufgefallen. Das Gesetz ist klar. In Artikel 31 heisst es: «Das Amt besorgt die Wiederbevölkerung...» und Abs. 3 sagt: «Mindestens 30% des Ertrages der Angelfischereipatente sind für die Wiederbevölkerung der Regalgewässer bestimmt.» Der Auftrag ist somit eindeutig und lässt keinen Interpretationsspielraum zu, wie es uns der Staatsrat suggerieren will.

Von 2002 bis 2013 wurden 5,2 Million Franken für Patente eingenommen. Zusätzlich hat der Staatsrat in dieser Zeitspanne noch 605 000 Franken an Wiederbevölkerungstaxe einkassiert. Die Jahre 2014, 2015 und 2016 sind nicht mitgerechnet.

Die Verwendung dieser Wiederbevölkerungstaxe ist in der heutigen Form seit 2013 reglementarisch und nicht, wie gesagt, seit 1990. Vor 2013 war der Vermerk «Studien» nicht erwähnt. Die Antwort des Staatsrates ist deshalb irreführend.

Oder will man uns vorgaukeln, dass das Geld für Studien verwendet wurde?

Noch bedenklicher ist, dass der Staatsrat den kantonalen Fischereiverband für die Nichtanwendung des Gesetzes verantwortlich machen will. Der Fischereiverband konnte die letztthin vorgelegte Vereinbarung nicht annehmen, weil vielerorts widersprüchliche und nur sehr vage Aussagen und Versprechen seitens der Direktion gemacht wurden.

Ferner will der Staatsrat auch einen Nichtbesatz rechtfertigen und stützt sich auf eine Studie aus dem Jahre 1990. Die Realität ist aber anders. 1990 wurden noch 11 000 Zandern gefangen, heute sind es weniger als 5000 pro Jahr.

Zusammenfassend stellt die Freisinnig-demokratische Fraktion fest: Der Staatsrat respektiert die Gesetze nicht. Der Staatsrat macht glaubhaft, die Revitalisierung zu fördern, macht aber nichts dergleichen. Der Staatsrat kassiert Fischerpatentgebühren und zusätzliche Taxen bei vielen Fischern und macht nichts. Ein Audit durchzuführen ist gut, nur müssen die andern Probleme sofort und jetzt gelöst werden. Ich habe vorhin gesagt, gute Ansätze sind vorhanden beim Staatsrat. Wenn er das Problem nicht sofort einer raschen Lösung zuführt, sind die Fischerpatentgebühren als Ausgleich sofort um 50% zu kürzen.

In diesem Sinne bittet die Freisinnig-demokratische Fraktion einstimmig, den Auftrag – ohne ihn aufzuteilen – «tel quel» zu überweisen, denn wir bekommen den Eindruck nicht los, dass der Staatsrat mit der Aufschiebung aus wahltaktischen Gründen wiederum nur Zeit gewinnen will.

—

## Salutations

**Le Président.** Je salue sur la tribune une classe du CO du Gibloux, accompagnée par M. Vincent Eltschinger, adjoint de direction. (*Applaudissements!*)

—

## Mandat 2016-GC-28 (suite)

**Bonvin-Sansonnens Sylvie** (ACG/MLB, BR). Le groupe Alliance centre gauche a pris connaissance du mandat concernant la mise à disposition de ressources financières pour le repeuplement des lacs. La lecture de ce texte et la discussion qui a suivi nous ont laissés très perplexes. Nous constatons qu'il y a d'abord un grand problème de compréhension mutuelle, en particulier du mot «repeuplement». Il était donc très utile que certaines définitions soient rappelées afin que tous parlent des mêmes choses dans cette affaire. Le repeuplement englobe donc en effet plusieurs mesures, pas seulement l'alevinage.

Nous avons suivi aussi l'évolution médiatisée du litige qui oppose la Fédération fribourgeoise des sociétés de pêche et le Service de la pêche. Que faut-il en penser? Vu de l'extérieur, vu depuis notre siège de député, nous estimons que l'attitude des uns et des autres pourrait être moins négative. Alors que les organismes en cause devraient être des partenaires et s'associer dans une démarche collaborative pour garantir une gestion durable des réserves de poissons, nous relevons que la Fédération conteste encore les solutions proposées.

Sur le thème de l'alevinage des sandres et des brochets, par exemple, nous mettons une priorité aux règles de protection des espèces indigènes et une gestion à long terme des peuplements. Nous trouvons important que tous respectent les règles en vigueur et les lois fédérales auxquelles le Service de la pêche fribourgeois est soumis.

En ce qui concerne la question 5, nous contestons la volonté qu'à la Fédération de reprendre elle-même la gestion des lacs ouverts à la pêche. Les lacs sont des éléments à caractère collectif et public. Il est impensable que les pêcheurs, dont les intérêts sont compréhensibles certes, mais unilatéraux, soient seuls maîtres pour gérer le repeuplement.

Partant de ces constats, nous souhaitons que l'audit proposé par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts permette de régler ce litige. Enfin, nous souhaitons aussi que les parties en présence acceptent ces conclusions même si elles n'iront pas dans leur sens. Il faut désormais aller vers une solution dans le respect des lois et des intérêts de chacun.

Le groupe va accepter le fractionnement et la mise en œuvre de cet audit.

**Mesot Roland** (*UDC/SVP, VE*). Notre groupe a analysé les réponses données aux auteurs de ce mandat. J'avoue être étonné, surpris, voire même déçu par les réponses que nous avons reçues. J'ai l'impression qu'on joue avec les mots. Tout le monde s'interroge, à juste titre, pour savoir où on en est avec les plus de 600 000 frs prévus pour le repeuplement. A l'heure actuelle, on ne sait pas comment est utilisé, est géré l'argent destiné au repeuplement. Les pêcheurs contestent les chiffres fournis et je les comprends. On ne peut pas dire que les informations transmises dans votre réponse brillent par leur transparence; c'est plutôt même assez flou!

Comment se fait-il qu'on puisse nous donner, en réponse à un instrument parlementaire, des réponses aussi imprécises et des chiffres aussi imprécis? J'aurais plusieurs questions à poser, néanmoins je vais me limiter au minimum.

Qu'entend-on par «300 000 frs seront affectés pour l'alevinage des lacs de Schiffenen et de la Gruyère»? Selon un courrier adressé aux pêcheurs, en octobre 2015, le chiffre n'est pas le même. On pourra toujours dire qu'il a peut-être été arrondi; je le veux bien. Par contre, ultérieurement, vous êtes revenue en proposant des solutions d'alevinage tout en

ouvrant la porte à d'autres solutions à négocier. Je crois qu'il faut être clair, soit on repeuple et on répond aux exigences des pêcheurs, soit on ne le fait pas. Mais vous laissez la porte ouverte à une autre solution et, c'est clair que pour eux, ça passe mal! On a l'impression que vous dites que vous voulez repeupler, mais que vous ne respectez pas les engagements qui sont pris.

Le canton veut définir les limites exactes de l'audit. Pouvez-vous m'expliquer comment vous allez définir ces limites et si vous êtes prêts à mandater les aspects juridiques et financiers à des bureaux extérieurs neutres? Vu les tensions de ce dossier, je pense qu'il serait judicieux, pour tous les aspects de l'audit, que ce soit des bureaux extérieurs.

Notre groupe va refuser le fractionnement et va accepter le mandat tel qu'il nous est soumis.

**Repond Nicolas** (*PS/SP, GR*). Le groupe socialiste a bien étudié ce mandat sur l'utilisation des ressources financières pour le repeuplement des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis. Le montant de 668 000 frs, que demandent les cosignataires, est revendiqué par la Fédération fribourgeoise des sociétés de pêche (FFSP) à l'Etat de Fribourg. Il représenterait la différence entre les montants perçus dans le cadre de l'article 31 al. 3, soit 30% du produit des permis de pêches, et les dépenses liées au repeuplement et à la revitalisation des cours d'eau.

Après plusieurs rencontres entre la FFSP et le Conseil d'Etat et évaluations sur les montants et leur utilisation demandée d'un côté et proposée de l'autre, le Conseil d'Etat a proposé finalement d'octroyer un montant de 300 000 frs qui serait affecté à l'alevinage des lacs de Schiffenen et de la Gruyère durant une période de vingt ans, proposition rejetée à l'unanimité des présidents des sociétés de pêche du canton.

Le différend qui oppose le Conseil d'Etat et la FFSP consiste en certains montants qui, d'après la FFSP, n'auraient pas été affectés par le Service de la forêt et de la faune (SFF) et qui, d'après ce dernier, auraient pourtant été affectés, mais à d'autres mesures. C'est pourquoi les mandataires, hormis certaines demandes spécifiques allant dans le sens des demandes de la Fédération fribourgeoise des sociétés de pêche, exigent un audit dont le but est le bon fonctionnement du SFF. La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, qui en définira les limites exactes, en a déjà mentionné les points importants dans cette réponse.

Le groupe socialiste ne désire pas entrer dans un débat émotionnel sur le montant demandé par la FFSP et les façons de l'utiliser. La réponse à ce mandat ne nous informe d'ailleurs pas de tous les tenants et aboutissants qu'il y a eu entre la FFSP, le SFF et le Conseil d'Etat. Nous faisons confiance aux professionnels du Service de la forêt et de la faune et soutenons, comme le promeuvent ces derniers, qu'il est préférable de travailler sur un repeuplement dit naturel que sur

le simple alevinage. Il est plus durable et a fait ses preuves depuis 2004–2005, dates depuis lesquelles il n'y a plus d'alevinage et pourtant depuis lesquelles les captures sont stables.

Ainsi, même si la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts propose un montant de 300 000 frs en alevinage pour satisfaire les sociétés de pêcheurs, nous pensons que la revitalisation et le repeuplement naturel des cours d'eau est la meilleure solution.

Aussi, le groupe socialiste suivra les recommandations du Conseil d'Etat en acceptant le fractionnement et la réalisation d'un audit selon le chiffre 6 de la réponse. Il rejettera les chiffres 1 à 5. Nous refuserons évidemment les mandats dans son ensemble si le fractionnement ne devait pas être accepté.

**Hunziker Yvan** (PLR/FDP, VE). C'est à titre personnel que je m'adresse. On va à la pêche comme on va à la pêche aux électeurs en cette période électorale. Mais, lorsque le poisson ne mord pas, et ce à cause d'un manque de population dans nos lacs ou autres cours d'eau et que les pêcheurs constatent que les montants alloués par les budgets de l'Etat de Fribourg pour la revitalisation de nos lacs et autres rivières ne sont pas utilisés à ces fins, il est légitime de se poser des questions. Et ce mandat le fait. On aurait pu, on aurait dû éviter de se faire une queue de poisson. Les pêcheurs de notre canton paient une taxe pour le repeuplement et il est normal que ce repeuplement se fasse à la hauteur du montant encaissé.

M<sup>me</sup> la Commissaire, dans la réponse du Conseil d'Etat, vous nous dites que vous avez écrit à la FFSP et que vous proposez un montant de 300 000 frs afin de faire de l'alevinage dans les lacs de Schiffenen et de la Gruyère, ce que conteste la Fédération des pêcheurs, qui nous dit qu'on ne parle pas d'alevinage mais de repeuplement supplémentaire dans une lettre que vous avez écrite et signée, dont j'ai une copie qui m'a été remise.

Mesdames et Messieurs, ce mandat va dans le sens des droits des pêcheurs et nous devons les respecter et je vous demande de soutenir ce mandat tel que proposé.

**Garnier Marie, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Vous le savez comme moi, la politique est parfois ingrate et il faut parfois résoudre des problèmes qui datent d'il y a bientôt quinze ans. Par ailleurs, la Fédération des pêcheurs est tout à fait au courant des gros efforts qui ont été faits ces dernières années, notamment par l'agriculture pour éviter les pollutions de ruisseaux. La Fédération des pêcheurs a peut-être deux côtés à sa médaille concernant l'action de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

Ceci dit, il a été mentionné, j'ai essayé de régler le différend opposant la Fédération des pêcheurs et le Service des forêts et de la faune en faisant des propositions. Il y a une incertitude, effectivement, sur la différence entre «repeuplement» et «alevinage», je le concède. Maintenant, il faut que vous vous

rendiez compte que les revendications de la Fédération des pêcheurs fribourgeois (FFSP) paraissent parfois incongrues aux gens des autres cantons. L'alevinage de sandres n'est pas du tout une question lorsque je parle, par exemple, de la commission de gestion des lacs, avec les cantons de Neuchâtel et de Vaud. Donc, cette question-là a été un peu, si on peut le dire, «montée en épingle» par la FFSP. Il y a un problème avec nos grands lacs artificiels, c'est clair. Mais si vous regardez vraiment les statistiques qui sont mentionnées dans la réponse à ce mandat et que vous n'interprétez pas, comme l'a fait M. Rudolf Vonlanthen, en prenant le chiffre le plus haut et le plus bas, mais prenez effectivement les statistiques – regardez le tableau figurant dans la réponse –, vous constaterez que l'effectif de sandres n'est pas en diminution significative dans nos lacs artificiels. Même si elle mérite d'être posée, la question n'est pas aussi grave ou importante qu'on veut le faire croire. Ça, c'est en matière d'introduction. Donc, je vous prie, de manière générale, d'être objectifs sur cette question.

Moi, je suis assez reconnaissante aux personnes qui ont proposé le mandat parce que ce mandat permet d'éclaircir la situation sur les trois thèmes, soit aux plans juridique, technique et financier. Quand on travaille avec la nature, il est important de ne pas faire des actions qui prêteraient la suite. Le sandre est une espèce qui peut être indigène ou non, suivant les interprétations, qui mange un certain nombre de perches, de poissons indigènes et qui peut amener des contaminations sanitaires si l'alevinage vient de régions où il y a un problème sanitaire. Il est donc important de ne pas faire d'erreurs dans l'alevinage de nos lacs. Là, je vous recommande d'être objectifs, prudents et que vous vous laissiez le temps pour arriver à une solution correcte pour l'avenir.

Peut-être pour répondre à l'interprétation de M. Longchamp pour le PDC: effectivement, comme je l'ai dit, je suis contente de ce mandat parce qu'il permet d'éclaircir un certain nombre de choses. Loin de moi, mais vraiment loin de moi, l'idée de vouloir confier les mandats au Service de la forêt et de la faune, pas seulement par souci d'objectivité, mais aussi parce qu'il faut que ce soit une personne extérieure, désignée par la FFSP et le SFF en commun, qui règle ce problème.

Donc, nous avons actuellement suivi les recommandations de la Fédération des pêcheurs. Ils souhaitaient que nous mandations des personnes ou des bureaux avec lesquels nous n'avons jamais travaillé. Notre proposition, dont je viens de parler avec M. Jaquet, président des pêcheurs, c'est le cabinet d'avocats Advocate à Berne, que je ne connais pas, qui ne peut pas être partial à mon égard, je ne les connais pas, et la partie technique à l'entreprise Ecotec à Genève, que je connais de réputation mais avec laquelle nous n'avons pas travaillé. Voilà, ça c'est les deux propositions. La troisième proposition est de confier à l'Inspection des finances la partie financière. Je vous explique la raison. C'est le Conseil d'Etat qui vous recommande de confier à l'Inspection des finances. Il s'agit de factures très diverses, importantes, sur quinze ans, en tout

cas douze. L'Inspection des finances est un organe indépendant de l'Etat de Fribourg, qui ne reçoit d'ordre de personne, pas de la Direction des finances, pas des autres Directions et qui peut faire ce travail. L'Inspection des finances a été proposée par le Directeur des finances et le Conseil d'Etat a ainsi mandaté cet organe. Moi, je ne vois pas la nécessité pour ce point-là de mandater un bureau externe puisque nous avons toutes les garanties d'indépendance par rapport à notre Inspection des finances. Vous, députés, vous devez pouvoir faire confiance à l'Inspection des finances, qui inspecte toutes les Directions de l'Etat. Donc, je vous garantis absolument que les deux bureaux pour la partie technique et la partie juridique seront des bureaux indépendants extérieurs à l'Etat et, pour la partie financière, ce doit être l'Inspection des finances. Par rapport à la transparence, la liste des factures a été présentée, est toujours présentée d'ailleurs à la FFSP, qui émet des doutes et des interrogations. Ils nous ont transmis aussi leurs doutes et leurs interrogations.

Encore une dernière remarque, la législation prévoit le repeuplement, vous l'avez dans le mandat, mais le règlement prévoit depuis 2013 que la taxe de repeuplement serve au financement de repeuplements piscicoles, au suivi des populations piscicoles et d'améliorations des biotopes, et donc pas seulement au repeuplement, depuis maintenant un certain nombre d'années. Il y a aussi une disposition qui, d'ailleurs, permettait de payer autre chose que l'alevinage depuis un certain nombre d'années; ce qui a été fait.

Donc, j'aimerais quand même dire que l'Etat n'a pas gardé l'argent des pêcheurs. Pour nous, c'est une interprétation erronée. Peut-être que l'Etat n'a pas été assez souple par rapport à la demande d'alevinages extérieurs dans des lacs artificiels, dont on sait qu'ils sont un problème avec le repeuplement naturel. Ceci est en train de se corriger puisque nous allons inaugurer prochainement la nouvelle pisciculture pour le canton de Fribourg et qu'il y a actuellement des propositions d'alevinage avec des sandres, qui pourraient être des sandres indigènes et qui donc n'entraîneraient pas de problèmes sanitaires.

Donc, je vous demande vraiment de suivre le Conseil d'Etat, qui a une proposition très raisonnable, qui accepte le mandat pour tout ce qui est clarification, mais qui ne peut pas entrer en matière sur l'attribution des mandats, du montant en question sans, au préalable, avoir clarifié les questions juridique, technique et financière. Je vous prie d'être raisonnables, de voter le fractionnement et ensuite les points tels que prévus par le Conseil d'Etat.

- > Au vote, le fractionnement est accepté par 59 voix contre 32; il y a 2 abstentions.

*Ont voté en faveur du fractionnement:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Bourguet

Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). Total: 59.

*Ont voté contre le fractionnement:*

Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). Total: 32.

*Se sont abstenus:*

Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP). Total: 2.

- > Au vote, la proposition du Conseil d'Etat (acceptation de la réalisation d'un audit du SFF selon chiffre 6 de la réponse) est acceptée par 93 voix sans opposition ni abstention.

*Ont voté oui:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-

PBD/CVP-BDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), 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), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 93.*

- > Au vote, la proposition du Conseil d'Etat (rejet des demandes formulées sous les points 1 à 5) est acceptée par 59 voix contre 29. Il y a 6 abstentions.

#### *Ont voté oui:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith Emma-

nuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 59.*

#### *Ont voté non:*

Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,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 Nicolas (SC,UDC/SVP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 29.*

#### *Se sont abstenus:*

Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 6.*

- > Au vote la proposition globale du Conseil d'Etat est acceptée par 83 voix contre 2; il y a 6 abstentions.

#### *Ont voté oui:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP),

Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 83.*

#### *Ont voté non:*

Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 2.*

#### *Se sont abstenus:*

de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 6.*

## **Postulat 2016-GC-29 Jean-Pierre Doutaz/ Marie-Christine Baechler Maturités spécialisées domaines musique, théâtre et danse<sup>1</sup>**

### **Retrait**

**Doutaz Jean-Pierre** (PDC/CVP, GR). Tout d'abord mon lien d'intérêt: je suis membre de la délégation fribourgeoise à la Commission interparlementaire HES-SO. Je remercie le Conseil d'Etat pour une réponse dont les postulants prennent acte, mais ne partagent toutefois pas. La délégation s'est réunie durant la pause et je vous signale que nous avons décidé de retirer ce postulat.

Accordez-moi tout de même ce petit commentaire dans la mesure où le Conseil d'Etat a pris la peine d'y répondre.

Ce postulat ne tombe pas du ciel. Il est une cible à analyser de plus près, liée à un constat et à une demande que les membres fribourgeois de la Commission HES-SO ont eue à la suite d'entretiens avec les responsables de nos HES, avec les responsables des filières et avec la base demanderesse, c'est-à-dire nos jeunes. La culture dans notre canton de Fribourg est plurielle naturellement, mais est un élément important du bien-être de notre société et de notre population. Elle mérite aussi ses cursus professionnels, considérés avec autant d'attention que les autres demandes des HES.

Quelles voies la formation du canton de Fribourg veut-elle offrir à ses jeunes? Les postulants souhaitaient compléter l'offre dans le canton, dans les domaines d'études ECG. Après la santé, le travail social, la communication, la formation, l'art et le design, il y aurait la musique et le théâtre: offrir un certificat dans le domaine des arts de la scène. Sans cette nouvelle formation, on ferme la porte aux élèves qui sont à l'école de culture générale.

Lorsque la décision a été prise en 2008, comme le précise la réponse, de ne pas créer d'autres formations à l'Ecole de culture générale, il faut rappeler qu'il n'y avait pas dans notre canton de titres de maturités spécialisées. Les premiers ont été délivrés en 2011. En 8 ans, les choses ont fortement évolué, changé et j'invite aussi le Conseil d'Etat à bien et mieux tenir compte et écouter la base demanderesse.

Les formations évoluent et notre canton, qui se veut fort en formation, doit savoir investir et préparer l'avenir. Dès le moment où l'on a créé une filière professionnelle – le théâtre avec les premiers diplômés en 2009 –, on doit permettre aux jeunes d'y accéder et introduire une maturité spécialisée en est la voie. Pour rappel, peut-être, l'Ecole de culture générale avait été ouverte après beaucoup d'avis négatifs et aujourd'hui c'est une école indispensable de la formation des jeunes. L'EMAF avait été créée à Fribourg aussi après beaucoup de discussions et d'avis négatifs. Cette école, aujourd'hui l'EIKON, est un fleuron du canton de Fribourg. Il nous paraît donc être une vision d'avenir que d'étudier la création de cette nouvelle maturité, spécialisée domaines musique, théâtre et danse. Je vous assure, la commission HES va s'en occuper.

C'est comme pour beaucoup de choses, il faut la volonté de savoir ce que l'on veut pour l'avenir: payer des formations ailleurs ou renforcer Fribourg.

Enfin, je terminerai par là, Mesdames et Messieurs: afin de ne pas tuer le bourgeon à l'arrivée de l'automne et de la dure saison, nous préférons le retirer pour mieux le protéger dans l'attente d'un rayon de soleil printanier qui, le jour venu, favorisera à coup sûr son éclosion.

> Ce postulat étant retiré, cet objet est ainsi liquidé.

—

> La séance est levée à 10h50.

*Le Président:*

**Benoît REY**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, secrétaire générale

**Marie-Claude CLERC**, secrétaire parlementaire

—

<sup>1</sup> Déposé et développé le 18 mars 2016, BGC mai 2016, p. 1593; réponse du Conseil d'Etat le 23 août 2016, BGC octobre 2016, pp. 2915ss.

## Troisième séance, jeudi 6 octobre 2016

Présidence de M. Benoît Rey, président

**SOMMAIRE: Communications. – Assermentation. – Mandat 2016-GC-102 Andréa Wassmer/Yvonne Stempfel-Horner/Antoinette Badoud/André Schneuwly/Nicole Lehner-Gigon/Bernadette Mäder-Brühlhart/Markus Zosso/Michel Zadory/Dominique Butty/Peter Wüthrich: création d'un nombre suffisant de places de travail et d'hébergement pour les personnes adultes en situation de handicap pour les années 2017–2018 dans le canton de Fribourg, avec les postes d'encadrement nécessaires (EPT): prise en considération. – Rapport 2016-DSAS-38: rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg (postulat 2010-GC-11 [P2072.10] Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel); discussion. – Rapport 2016-DSAS-67: comment baisser la participation des parents aux frais des structures d'accueil extrafamilial? (postulat 2016-GC-53 Rose-Marie Rodriguez/Giovanna Garghentini Python) (suite directe); discussion. – Rapport 2016-DSAS-74: effets de l'offre en accueil extrafamilial sur la situation financière du canton (postulat 2014-GC-183 Susanne Aebischer/Antoinette Badoud); discussion. – Motion 2014-GC-212 Susanne Aebischer/Antoinette Badoud: augmentation de la sécurité des enfants confiés aux structures d'accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg; prise en considération. – Postulat 2014-GC-146 Giovanna Garghentini Python/Rose-Marie Rodriguez: prise en charge des enfants de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité; prise en considération. – Motion 2014-GC-101 Andrea Burgener Woeffray/François Roubaty: prolongation des Fonds cantonaux d'incitation à la création de places dans les crèches et les accueils extrascolaires; prise en considération.**

La séance est ouverte à 8h30.

Présence de 100 députés; absents: 10.

Sont absents avec justifications: M<sup>me</sup> et MM. Pascal Andrey, Didier Castella, Elian Collaud, Fritz Glauser, Nadine Gobet, René Kolly, Marc Menoud, Ralph Alexander Schmid et Laurent Thévoz.

Sont absents sans justification: MM. Dominique Butty et Benjamin Gasser.

M<sup>me</sup> et MM. Marie Garnier, Georges Godel, Erwin Jutzet, Maurice Ropraz, Jean-Pierre Siggen et Beat Vonlanthen, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

### Communications

**Le Président.** Lors de sa séance de ce matin, le Bureau a confirmé sa volonté de passer au Parlement sans papier pour la prochaine législature. Nous allons donc prendre un certain nombre de dispositions lors des séances d'information des députés en début de législature, pour que toutes les connaissances nécessaires pour fonctionner sans papier soient à disposition de chacun. Le Bureau a aussi décidé que pour les deux premières sessions, à savoir celles de février et mars, il y aura la possibilité pour les députés qui ont des difficultés avec le Parlement sans papier de bénéficier d'une assistance.

Par ailleurs, je souhaite un excellent anniversaire à notre renard rusé de collègue Roger Schuwey.

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

—

### Assermentation

**Assermentation** de M<sup>me</sup> Daniela Kiener et MM. Patrice Morand et Christian Deillon élus par le Grand Conseil à différentes fonctions judiciaires lors des sessions de septembre et d'octobre 2016.

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

**Le Président.** Madame et Messieurs, vous venez d'être assermentés pour votre nouvelle fonction. Au nom du Grand Conseil du canton de Fribourg, je vous félicite pour votre élection et vous souhaite beaucoup de satisfaction dans l'exercice de la fonction qui, désormais, est la vôtre. (*Applaudissements*).

—

**Mandat 2016-GC-102 Andréa Wassmer/  
Yvonne Stempfel-Horner/Antoinette Badoud/  
André Schneuwly/Nicole Lehner-Gigon/  
Bernadette Mäder-Brühlhart/Markus Zosso/  
Michel Zadory/Dominique Butty/  
Peter Wüthrich**

**Création d'un nombre suffisant de places  
de travail et d'hébergement pour les  
personnes adultes en situation de handicap  
pour les années 2017–2018 dans le canton  
de Fribourg, avec les postes d'encadrement  
nécessaires (EPT)<sup>1</sup>**

Prise en considération

**Stempfel-Horner Yvonne** (*PDC/CVP, LA*). Mes liens d'intérêts: je suis présidente d'insieme Fribourg, l'association cantonale des parents et proches de personnes avec un handicap mental.

Les soussignés du mandat et les septante-six députés qui l'ont cosigné remercient le Conseil d'Etat pour sa réponse et son engagement en faveur des personnes en situation de handicap.

Ich bin aber trotzdem enttäuscht, dass der Staatsrat die Ablehnung dieses Mandates vorschlägt.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat fait l'inventaire des places en institution qui ont été accordées ou qui sont prévues entre 2015, 2016 et 2017, soit en tout septante places.

Dans sa communication de juin 2016, la Direction de la santé et des affaires sociales mentionnait qu'en 2015, le besoin de places nouvelles avait été évalué à 100 places dans le domaine du handicap mental uniquement et qu'il s'agissait-là d'un chiffre indicatif, parce que des facteurs externes peuvent l'influencer. On voit que les besoins dans le domaine des autres handicaps, qu'ils soient physiques ou psychiques, s'ajoutent à ces chiffres et qu'il faut donc les considérer comme un minimum.

Revenons à notre mandat. Nous demandons de créer cinquante places en tout au Budget 2017 et cinquante places au Budget 2018. Nous acceptons le fait que le Conseil d'Etat ait mis trente-cinq places au Budget 2017. C'est pour cela que nous demandons le fractionnement du mandat selon l'art. 74 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil.

Je vous demande donc de soutenir le fractionnement et la proposition du Conseil d'Etat pour le Budget 2017. En tant que rapporteure du groupe, je vous informe que le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique soutient le fractionnement et je vous demande d'en faire de même.

**Brodard Claude** (*PLR/FDP, SC*). Je m'exprime à deux titres, le premier étant que je suis papa d'une fille hémiplegique qui souffre d'un léger handicap physique et qui a des difficultés de mobilité fine, mais je m'exprime aussi comme président de la Commission des finances et de gestion.

J'entends bien M<sup>me</sup> la Députée Stempfel-Horner s'inquiéter de cette problématique et je crois qu'elle a raison. Aujourd'hui, nous n'avons pas suffisamment de places pour protéger ces jeunes et ces adultes en difficultés sociales et physiques. Et je crois que dans la réponse du Conseil d'Etat qui ne me satisfait pas non plus, on dit bien que plusieurs choses ont été faites ces dernières années et qu'on doit attendre la planification 2016–2020. Nous sommes au dernier trimestre de l'année 2016 et je constate que cette planification n'est pas faite. Partant de ça, je vais soutenir le fractionnement du mandat, mais je vais quand même ajouter deux mots sous l'angle financier.

Il est vrai qu'on doit se poser la question suivante: est-ce juste aujourd'hui d'allouer cinquante places au Budget 2018? Sur le fond, M<sup>me</sup> la Directrice va certainement nous rétorquer qu'on ne doit pas le faire, mais je crois que c'est une question de volonté politique. Si aujourd'hui on décide d'accorder ces moyens pour 2018, je crois que ça permettra à la Direction de débiter le travail d'organisation de ces réseaux, de ces nouvelles places et de ce point de vue, je crois qu'on doit aller de l'avant avec ce mandat. J'accepterai le mandat en question pour autant qu'il soit fractionné.

Un deuxième élément sous l'angle de la politique budgétaire: je crois qu'il y a toujours des possibilités de compensation; il y a beaucoup de projets qui se font à des coûts très importants dans nos budgets et qui accouchent souvent d'une souris; oui, je crois que c'est une question de volonté. Si l'on veut, on peut. Il suffit de demander au Conseil d'Etat d'avoir une vision commune en la matière et je suis sûr qu'il y aura des solutions.

Je vous encourage à accepter ce mandat.

**Wassmer Andréa** (*PS/SP, SC*). Le groupe socialiste est satisfait de la réponse du Conseil d'Etat quant à la mise au Budget 2017 de montants qui permettront de donner les trente-cinq nouvelles places pour répondre aux besoins reconnus des personnes adultes en situation de handicap. Cependant, il reste encore des incertitudes quant à l'avenir d'un nombre important de jeunes adultes en situation de handicap qui termineront l'école ces prochaines années et qui devront alors trouver une place soit dans des ateliers protégés, soit dans des institutions d'hébergement. La situation que nous connaissons actuellement est en partie la conséquence du gel des budgets de ces institutions pendant quatre ans, de 2012 à 2015. En effet, n'ayant eu droit à aucune augmentation budgétaire pendant cette période et ce malgré l'augmentation du nombre de nouvelles demandes d'accueil, les institutions ont dû se débrouiller et accueillir des personnes en surnombre. Si la situation continue, l'avenir fera que ces institutions ne pourront plus accepter et ne peuvent d'ailleurs déjà main-

<sup>1</sup> Déposé et développé le 8 septembre 2016, BGC septembre 2016 pp. 2393ss; réponse du Conseil d'Etat le 19 septembre 2016, BGC octobre 2016 pp. 2926ss.

tenant accepter plus de personnes. Les ateliers protégés se trouvent aujourd'hui à devoir refuser les jeunes sortant de l'école, leur capacité d'accueil étant déjà dépassée de beaucoup. Que vont devenir ces jeunes s'ils n'ont pas de place dans nos institutions? Leurs parents devront probablement les garder chez eux tant que des nouvelles solutions ne seront pas trouvées. Ils portent déjà de lourdes charges et se trouvent devant de grosses difficultés, seuls à devoir chercher ces solutions. Les conséquences peuvent être dramatiques pour ces familles. Leurs jeunes déjà fragilisés risquent de perdre des acquis si on ne leur offre pas des milieux de vie et de travail adaptés à leur situation de handicap.

Pour assurer que les besoins en places soient couverts en 2018 et dans les années à venir et que l'effort soit poursuivi les prochaines années, le groupe socialiste souhaite qu'une planification réaliste soit effectuée et que les budgets permettent à cette population déjà en difficulté de vie de trouver dans nos institutions un accueil adapté à chaque situation.

Pour cela, nous vous demandons d'accepter le fractionnement de ce mandat.

**Schneuwly André** (ACG/MLB, SE). Meine Interessenbindung: Ich bin Co-Geschäftsleiter einer Institution für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen. Wir betreuen Menschen im Wohn- und Arbeitsbereich und bieten schon jetzt ambulante Dienstleistungen durch Wohnbegleitung und Jobcoaching im 1. Arbeitsmarkt an. Die Personen unserer Institution sind 18- bis 65-jährig und haben alle eine IV-Rente.

Das Mitte-Links-Bündnis unterstützt mit grosser Mehrheit den angepassten Auftrag für das Jahr 2018 und zwar aus folgenden Gründen.

Durch den Personalstopp bis 2015/2016 ist im Behindertenbereich ein Nachholbedarf entstanden. Es ging so weit, dass Eltern im Herbst 2014 selbst die Initiative ergreifen mussten und beim Staatsrat anklopfen. Die Türe ging auf und in aller Eile musste die betroffene Institution die bewilligten Arbeits- und Wohnplätze für den Sommer 2015 organisieren.

Es kann nicht sein, dass Behinderte nach ihrer Schulzeit keinen Arbeits- oder Wohnplatz finden und dass sich Eltern wie früher engagieren müssen, damit genügend Plätze vorhanden sind. Dieser Bedarf war bereits im Jahre 2012 bekannt, trotzdem wurden die fehlenden Plätze erst später eingerichtet.

In dieser Notlage, dass keine neuen Plätze und Projekte mit entsprechendem Fachpersonal bewilligt wurden, haben viele Institutionen zusätzlich Menschen in den Ateliers aufgenommen und sind heute überbelegt und der Raumbedarf entspricht nicht überall den Bedürfnissen. Obwohl im Jahre 2017 nun 35 Plätze geschaffen werden – was wir sehr begrüßen –, ist ungewiss, ob alle Schulabgängerinnen aus den Sonderschulen im Sommer 2017 einen Platz haben werden. Die

35 bewilligten Plätze sind auf 3 Institutionen aufgeteilt worden und betreffen eher schwerer Behinderte. Andere Institutionen haben aber ebenfalls einen Bedarf und gehen leer aus.

Zusätzlich wird statt der Integration im 2. Arbeitsmarkt häufig in den Sonderschulen ein Schuljahr angehängt, obwohl der Bildungsbedarf nicht mehr vorhanden ist. Diese Rückstellung im Schulbereich ist eine erzwungene Verzögerung, die mit Mehrkosten verbunden ist.

Im Jahre 2018 werden statistisch gesehen viele Schülerinnen und Schüler die Schule verlassen und es braucht neue Arbeits- und Wohnplätze als Anschlusslösung. Zudem werden Behinderte und Beeinträchtigte älter und brauchen einen Wohnplatz, weil ihre Eltern nicht mehr die Kraft und Energie haben, sie zu Hause zu begleiten. Hier besteht ebenfalls ein Bedarf. Weiter gibt es immer mehr Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung, die im 1. Arbeitsmarkt nicht mehr aufgenommen werden.

Mit diesem Auftrag möchten wir Ihnen, Frau Demierre, die Gewissheit geben, dass wir Grossräte Sie bei der Weiterentwicklung der fehlenden Plätze unterstützen wollen. Die Planung mit den Institutionen kann schon starten. Parallel dazu geschieht die Erfassung der Bedürfnisse für die Jahre 2018–2022 mit den finanziellen Konsequenzen. Die neue Gesetzgebung steht vor der Türe, so dass Institutionen und andere Organisationen auch vermehrt ambulante Dienstleistungen im Wohnbereich und im Jobcoaching anbieten werden. Da wird es auch noch Stellen brauchen.

Liebe Staatsrätin, nehmen Sie doch dieses Angebot des Grossen Rates für das Jahr 2018 an, dies vor allem im Interesse unserer Behinderten und Beeinträchtigten. Ich muss Ihnen sagen: Ich bin stolz auf den Grossen Rat, dass er den Mut hat, am Ende einer Legislaturperiode dieses Thema aufzunehmen und sich für besondere Menschen einzusetzen, vor allem als Übergangslösung. Und ich weiss, Frau Staatsrätin Demierre: Behinderte Menschen liegen Ihnen am Herzen. Packen wir doch dieses Thema gemeinsam an!

**Badoud Antoinette** (PLR/FDP, GR). Je m'exprime là en tant que signataire du mandat et je soutiens le fractionnement qui obligera le Conseil d'Etat à fournir une offre adaptée et à prévoir des places suffisantes lors de l'élaboration du Budget 2018, puisque celui de 2017 est déjà assuré. Je rappelle que la LIPPI (loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides) fait obligation aux cantons de fournir une offre adaptée en matière de prestations institutionnelles pour les personnes en situation de handicap.

La nouvelle péréquation entre la Confédération et les cantons (RPT), laquelle a transféré les tâches liées au handicap aux cantons, est déjà entrée en vigueur en 2008. Il est fort regrettable que la nouvelle législation sur le handicap et les institutions n'a toujours pas été adoptée, alors que le délai donné dans le cadre de la RPT était de trois ans. Le canton a donc

cinq ans de retard en la matière. Une vision claire de la politique cantonale dans le domaine du handicap doit permettre de définir les besoins précis et la manière d'y répondre à l'avenir. Pour maintenir la qualité des prestations des personnes en situation de handicap dans ce canton, il faut se donner les moyens budgétaires suffisants.

J'invite donc ce Parlement à donner un signal clair aux parents concernés en acceptant le fractionnement de ce mandat.

**Zosso Markus** (UDC/SVP, SE). Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat das Mandat eingehend besprochen und kommt grossmehrheitlich zum Schluss, das «fractionnement» zu unterstützen.

**Wüthrich Peter** (PLR/FDP, BR). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre du comité d'INFRI et père d'une fille adulte en situation de handicap. Je m'exprime pour le groupe, mais aussi en tant que cosignataire du mandat. Celui-ci a été élaboré avec des directeurs d'institutions; son contenu est donc parfaitement juste. Notre société n'est aussi forte que ses maillons les plus faibles. Il ne s'agit pas uniquement d'une question financière, mais aussi d'une question de valeurs. Pour notre canton, il est important de disposer d'assez de places d'occupation et d'accueil. Nous devons impérativement anticiper ce manque de places. Ces personnes concernées sont là et nées depuis au moins dix-huit ans. Prenons nos responsabilités et allons de l'avant.

Mon groupe et moi-même vous invitons, pour des raisons pragmatiques, à accepter le fractionnement. Pensez non seulement aux personnes concernées, mais aussi à leurs parents. Nous connaissons ça par notre propre expérience; notre fille qui a aujourd'hui 25 ans a été plus d'une année seule à la maison, entre ses 18 et ses 20 ans. Il ne s'agit pas que d'une question financière, mais aussi d'une question de valorisation de la personne. Si on se sent inutile dans cette société, c'est très, très grave et ce n'est pas digne de notre canton. Pensez à des familles monoparentales: là, c'est carrément impossible de s'en occuper soi-même.

Je vous invite donc à accepter ce fractionnement, pour qu'on puisse anticiper pour l'année d'après.

**Berset Solange** (PS/SP, SC). La volonté d'avoir des places pour accueillir les personnes en situation de handicap est bien réelle et est indispensable. Le Conseil d'Etat est prêt à réaliser ces besoins, on l'a lu dans sa réponse. Cependant, il y a quand même quelque chose qui doit être dit clairement dans ce Parlement: il faut être conscient que si on accepte ce mandat, il faudra trouver les financements nécessaires. Vous le savez tous: le Conseil d'Etat doit trouver des financements à l'intérieur de la DSAS. Donc, ces compensations risquent entre autres de péjorer des soutiens à d'autres institutions. Ce que j'aimerais, c'est que le Parlement soit vraiment conscient de cette problématique et essaie de convaincre le Conseil d'Etat pour avoir ces places et ce rattrapage d'hébergement

hors budget pour ne pas pénaliser d'autres institutions. C'est mon souhait.

**Thomet René** (PS/SP, SC). Je me félicite d'entendre dans ce Parlement de l'intérêt pour les personnes en situation de handicap. Je constate aussi que quand on est directement concerné, on perçoit mieux la problématique, les besoins et on est à même de les défendre. On plaide ici pour une augmentation des places dans le cadre du Budget 2018 et je soutiens cette proposition, car elle est nécessaire. J'entends aussi qu'on demande des compensations, persuadé que dans la Direction de la santé et des affaires sociales, il y a de l'argent jeté par les fenêtres. Et moi, je dis non: cette compensation ne doit pas se faire là. Pensons aussi aux besoins des enfants qui sont suivis par le Service de l'enfance et de la jeunesse, qui sont beaucoup moins visibles, mais qui ont des besoins tout aussi importants. Pensons aux familles qui ont besoin d'aide par le biais des subventions aux primes d'assurance-maladie. Pensons aux personnes qui ont besoin d'aide pour leurs proches-aidants dans le cadre du maintien à domicile. Pensons aussi, dans le cadre des affaires sociales et de la santé, à tout ce qu'on peut apporter par la promotion de la santé, pour éviter d'aller récolter au pied du mur, en accordant des moyens qui permettent de développer des mesures qui soient efficaces. Pensons aussi aux personnes qui souffrent de cancer et pour qui le processus d'aide en fin de vie et le développement des soins palliatifs s'avèrent une nécessité. Venir avec l'augmentation de ce Budget 2018 est une chose extrêmement importante; sachez qu'il y a encore bien d'autres besoins dans le domaine de la santé et des affaires sociales dans ce canton.

**Stempfel-Horner Yvonne** (PDC/CVP, LA). Ich möchte nur eine Korrektur anbringen. Ich denke, es geht hier eine falsche Meinung herum.

Nous demandons justement le fractionnement de ce mandat, parce que pour le Budget 2017, nous acceptons la réponse du Conseil d'Etat: mettre dans le budget trente-cinq places et non cinquante places. Nous ne demandons pas de mettre dans ce budget cinquante places et de chercher une compensation dans cette Direction; c'est donc pour cela que nous vous demandons le fractionnement. Je pense qu'on fera ensuite un vote pour 2017 et là, nous accepterons ce qui est proposé par le Conseil d'Etat. Pour le Budget 2018, on fera de nouveau un vote et là nous maintenons notre demande. Comme ça, le Conseil d'Etat peut planifier. Pour la discussion pour 2018, il n'y aura pas besoin d'aller chercher des compensations s'il met déjà les places nécessaires dans le Budget 2018. C'est à cause de cela qu'on demande le fractionnement, pour ne pas devoir chercher une compensation pour 2017, pour que ce soit clair.

J'aimerais quand même faire une petite remarque: pour le Budget 2015, le Conseil d'Etat avait prévu deux places; en urgence, l'année passée, vous connaissez la situation, il a dû

créer vingt-cinq places en plus. Alors, pour mieux pouvoir budgétiser, on maintient notre demande pour 2018.

Je vous demande donc de soutenir le fractionnement de ce mandat.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Tout d'abord, je remercie toutes les personnes qui sont intervenues – ainsi que les huitante-six personnes qui ont signé le mandat – de partager avec moi le souci que chaque personne en situation de handicap dans ce canton puisse trouver une place. J'ai pris note du fractionnement. Le Conseil d'Etat n'a pas pu se prononcer sur cette question, puisque j'en ai été informée hier matin.

J'aimerais vous dire, Mesdames et Messieurs les Députés, quand même deux ou trois choses: tout d'abord, je vous informe que pour cette rentrée, chaque personne a trouvé une place dans une institution. Il n'y a eu aucun problème de transition entre les écoles spécialisées et les institutions ou ateliers. J'en veux pour preuve que nous avons eu cinq demandes d'institutions du canton pour accepter des Vaudois dans nos institutions à la rentrée; ceci juste pour vous dire quand même que ce n'est pas la situation qu'on m'a décrite ici en disant que les jeunes ne pouvaient pas trouver des places dans les institutions. Pour cette rentrée, chaque personne qui en a eu besoin a pu trouver une place.

Ensuite, nous allons effectivement créer trente-cinq places pour 2017 réparties dans les différentes structures du canton. Cela nous permettra de répondre aux besoins pour l'année prochaine. Ceci dit, il est vrai qu'il y aura des besoins ces prochaines années, mais laissez-nous faire la planification, Mesdames et Messieurs les Députés. Nous sommes en train de faire l'évaluation des besoins 2016–2020. Pourquoi n'a-t-on pas encore cette planification? Parce que nous avons dû prendre la situation exacte du nombre de personnes au 31 décembre 2015; nous devons examiner quel âge ont ces personnes, quels sont les types d'infrastructures dont elles ont besoin: est-ce un foyer de jour? Une place en atelier? Une place en institution résidentielle? Nous avons pris en compte les listes d'attente que nous devons épurer et nous avons parfois plusieurs personnes sur les mêmes listes. Nous avons dû attendre les données des institutions et ce n'est qu'à la fin juin que nous les avons toutes eues. Je veux bien qu'elles vous rencontrent pour vous demander de déposer des mandats, mais moi, j'ai besoin de statistiques et d'informations. Donc, la première analyse que nous avons pu faire sur toutes ces données était au mois de juillet. Nous avons encore besoin des données des écoles spécialisées; nous utilisons les données des écoles préprofessionnelles (Seedorf, Courtepin, Les Peupliers). Nous avons les données de Pro Infirmis et celles des rentes AI et des rentiers. Nous mixons tout ça avec l'évolution démographique et nous sommes en train de formuler un certain nombre d'hypothèses, parce que la seule réponse n'est pas forcément institutionnelle. Il y a aussi des soutiens

en ambulatoire pour permettre aussi aux personnes en situation de handicap qui le peuvent de rester en appartement. Hier soir encore, j'inaugurais l'appartement communautaire aux Colombettes, où six personnes vivent avec une grande autonomie. Donc, il y a plusieurs réponses qui sont à apporter aux personnes en situation de handicap.

Ces hypothèses, on va les discuter avec INFRI, Pro Infirmis et avec les différentes institutions. Ensuite, nous arriverons à une évaluation des besoins, laquelle sera examinée par la commission d'évaluation des besoins, dont d'ailleurs M<sup>me</sup> la Députée Stempfél-Horner fait partie. Cette commission, qui comprend l'ensemble des personnes concernées dans le canton, va faire son préavis pour le canton. Nous allons mettre en consultation cette planification, pour être sûrs qu'elle corresponde à l'ensemble des besoins.

En parallèle, INFRI a demandé une analyse sur l'évolution du handicap à la Haute école de notre canton et nous y collaborons aussi. Donc, notre planification va aussi prendre en compte cette évaluation demandée à la Haute école et nous attendons les résultats tout prochainement. Nous arriverons avec la planification au début 2017 et notre objectif est d'intégrer tous les besoins que nous aurons en termes de places et de moyens dans la future planification financière du canton.

Aujourd'hui, il est prématuré de dire que nous avons besoin de cinquante places. Nous en aurons besoin, c'est sûr – peut-être cinquante, peut-être plus –, mais c'est mettre la charrue avant les bœufs que de dire qu'aujourd'hui, ce sont cinquante places dont nous avons besoin.

Je vous demande donc, Mesdames et Messieurs les Députés, de refuser ce mandat et de nous laisser faire le travail de planification. Nous n'avons pas de retard avec la loi et celle-ci est prête; nous attendons simplement de venir devant vous, au tout début de l'année prochaine, avec la planification, pour qu'il y ait une cohérence avec la loi sur la personne en situation de handicap et la planification en fonction du nombre de places dont nous aurons besoin à l'avenir. Il est évident que nous aurons besoin de plus de places, cela en fonction de l'augmentation du nombre de personnes en situation de handicap et de l'âge de ces personnes. Nous devons aussi, dans ce sens-là, adapter nos infrastructures pour pouvoir accueillir aussi des personnes vieillissantes en situation de handicap. Donc, nous faisons le travail. Le Conseil d'Etat s'engage à venir devant vous l'année prochaine avec une planification et un nombre de places suffisant à disposition pour toutes les personnes en situation de handicap. Et je le redis, je partage totalement l'avis que chaque personne en situation de handicap a droit à une solution adaptée à sa situation dans notre canton. Chaque jeune qui sort de l'école a aussi droit à une place en atelier ou en institution en fonction de ses besoins.

**Le Président.** Je suis en possession d'une proposition de fractionnement par les signataires de ce mandat. Je dois dire que j'ai eu droit à pas mal d'innovations dans le courant de

cette année; c'est en effet quelque chose qui n'a jamais été fait, les propositions de fractionnement étant normalement réservées au Conseil d'Etat. J'ai vérifié auprès du SLeg: par analogie, nous pouvons appliquer l'art. 74 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil et accepter une proposition de fractionnement qui vient de la part des signataires du mandat.

Ceci étant précisé, nous allons donc procéder à trois votes consécutifs, le premier portant sur l'acceptation ou non du fractionnement. Si le fractionnement est accepté, nous voterons sur les propositions qui concernent 2017, puis sur les propositions qui concernent 2018. Si le fractionnement est refusé, nous voterons sur l'acceptation du mandat dans sa totalité.

Tous ces votes requièrent la majorité qualifiée, étant donné que le Conseil d'Etat s'y oppose.

- > Au vote, le fractionnement de ce mandat est accepté par 87 voix contre 6. Il y a 1 abstention.

*Ont voté pour le fractionnement:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR, PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgenner Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB),

Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 87.*

*Ont voté contre le fractionnement:*

Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP). *Total: 6.*

*S'est abstenu:*

Mesot Roland (VE,UDC/SVP). *Total: 1.*

- > Le Conseil d'Etat et les mandataires se rallient au rejet de la fraction relative aux mesures pour le Budget 2017.
- > Au vote, la prise en considération de la fraction relative aux mesures pour le Budget 2017 est refusée tacitement.
- > Au vote, la prise en considération de la fraction relative aux mesures pour le Budget 2018 est acceptée par 80 voix contre 8. Il y a 7 abstentions.
- > Cet objet (fraction relative aux mesures pour le Budget 2018) est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

*Ont voté pour la prise en considération de la fraction relative aux mesures pour le Budget 2018:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR, PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgenner Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaëtan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brüllhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP),

SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zomfing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 80.*

*Ont voté contre la prise en considération de la fraction relative aux mesures pour le Budget 2018:*

de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schnyder Erika (SC,PS/SP). *Total: 8.*

*Se sont abstenus:*

Berset Solange (SC,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP). *Total: 7.*

## Rapport 2016-DSAS-38

### Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg

#### Postulat 2010-GC-11 (P2072.10) Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel<sup>1</sup>

#### Discussion

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). Le groupe PDC a pris connaissance avec intérêt du rapport qui nous est soumis.

Celui-ci fait état d'un taux de pauvreté qui s'élevait à 3% dans le canton de Fribourg en 2011. Mais nous ne devons pas oublier que derrière les chiffres, il y a des personnes et que nous devons aller à leur rencontre pour tenter de trouver avec elles – et j'insiste sur les termes «avec elles» – les solutions les plus adaptées à leurs situations.

Oui, Mesdames et Messieurs les Députés, ayons toujours à cœur de descendre dans la rue et de parler avec ceux qui sont en difficulté. J'essaie de le faire régulièrement et on constate qu'il faut parfois peu de choses, un ou deux événements malheureux, pour se retrouver sur le bord du chemin. A mon avis, nous devons d'abord les écouter, puis les impliquer dans la recherche de solutions. La responsabilité individuelle, même s'il faut l'accompagner d'un soutien, a aussi une part importante dans ce domaine; c'est également une question de dignité de ces personnes.

Sous cet angle, la prévention de l'endettement auprès des jeunes joue un rôle essentiel. Ce taux de 3% ne doit pas nous

amener à nous reposer sur nos lauriers. On constate que les prévisions sont moins bonnes.

Je ne vais pas développer tous les facteurs de risque – mes cinq minutes n'y suffiraient pas –, mais je tiens à relever l'importance de la formation des jeunes et des moins jeunes, les liens entre le niveau de formation et le risque de pauvreté via le chômage qui sont démontrés dans ce rapport.

Un autre facteur qui nous frappe quand on s'occupe de politique familiale est le lien entre le fait d'avoir des enfants et le risque de pauvreté.

Mes chers collègues, les enfants sont les garants de l'avenir de notre société et aussi de notre système social futur; et le fait d'avoir des enfants induit aujourd'hui un risque de pauvreté. Cela doit nous interpeller. Nous devons continuer à œuvrer pour une politique familiale qui permet de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, mais également de mieux soutenir financièrement les familles. Je salue dans ce domaine les mesures d'accompagnement liées au projet RIE III qui prévoient une contribution annuelle importante des entreprises dans le but de financer des mesures d'accompagnement dans les domaines de la formation professionnelle, des allocations familiales et des structures d'accueil extrafamilial.

Comme ancienne constituante, je vous rends également attentifs que notre Constitution fribourgeoise prévoit des prestations complémentaires pour les familles, lesquelles n'ont pas encore été mises en œuvre. Le rapport conclut sur le fait que nous évoluons véritablement vers un nouveau modèle de société et que nous devons certainement repenser le système de soutien aux personnes en difficulté ou qui font face à un risque de précarisation. Dans ce domaine, que penser de l'automatisation à venir de nombreuses professions? Nous devons certainement repenser notre système de formation et notre relation au travail en remettant l'humain au centre de nos préoccupations si nous ne voulons pas faire face à de mauvaises surprises demain.

Je ne voudrais pas conclure sans saluer le travail des associations d'entraide dans notre canton, connues ou moins connues, qui œuvrent au quotidien pour aider chaque personne à trouver sa place dans notre société et à garder sa dignité.

Sur la base de ces remarques, le groupe PDC vous invite à prendre acte de ce rapport. Je vous remercie de votre attention.

**Burgener Woeffray Andrea** (PS/SP, SC). Armut ist kein Makel, es ist ein Zustand. Und wie der Bericht definiert, ist es ein Weg entlang von Risiken. Der Bericht zeigt dies hervorragend auf. Er zeigt auch auf, dass die soziale Sicherheit zwar funktioniert – sie gewährleistet Zugang zu öffentlichen Grundleistungen, sie gewährleistet Sozialhilfe, wo nötig und

<sup>1</sup> Rapport pp. 2846ss.

schützt vor Risiken, wie zum Beispiel Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter und Invalidität. Der Bericht verweist aber auch auf andere Risiken, welche in den Lebensbedingungen zu finden sind, wie Wohnverhältnisse, Mieten, Gesundheit und Scheidung. Gerade dieses dynamische Verständnis von Armut ist eine gute Grundlage, um Menschen, die von Armut bedroht sind oder die schon in der Armut sind, aus ihrer misslichen Situation zu führen.

Aus der Risikoforschung weiss man, dass es insbesondere die Kumulation von mehreren Risikofaktoren ist sowie die Wirkungen, welche diese aufeinander haben, welche Armut schliesslich manifest werden lässt.

Diese Risikofaktoren gilt es gezielt zu erkennen und mit konkreten Massnahmen darauf einzuwirken. Die im Bericht dargelegten prospektiven Handlungsansätze geben gut die Richtung an. Einzelne Kolleginnen der Fraktion werden noch auf einzelne Risikofaktoren eingehen.

Als Postulantin danke ich dem Staatsrat für diesen guten Bericht. Er ist eine gute Grundlage, um Armut in unserem Kanton wirksam zu bekämpfen.

**Zadory Michel** (*UDC/SVP, BR*). Je remercie la DSAS pour ce rapport intéressant. J'ai cru comprendre que c'est en réalité un extrait du rapport sur la pauvreté dans notre canton. Madame la Directrice SAS nous donnera peut-être la réponse.

Ce rapport reflète la transformation profonde du mode de vie de notre société.

Je me suis posé la question de savoir pourquoi ça se rapporte à l'année 2011 et pourquoi on n'avait pas un suivi avec des comparaisons avec d'autres années.

Deux sujets m'ont interpellé: le premier est la situation de la femme dans la famille monoparentale et le deuxième porte sur la situation de l'enfant. Dans le temps, on disait que les enfants étaient la richesse. Aujourd'hui, on les considère comme un boulet et une charge difficile à gérer. Néanmoins, le groupe UDC prend acte de ce rapport et, comme je l'ai dit, remercie la DSAS.

**Ith Markus** (*PLR/FDP, LA*). Le groupe libéral radical a pris connaissance avec intérêt du présent rapport qui nous livre des informations intéressantes sur la situation dans notre canton. D'après ce rapport – et ma collègue du PDC l'a déjà dit –, Fribourg présente un taux de pauvreté de 3%, ce qui ne me semble, à première vue, pas très élevé. Mais derrière ce chiffre se cachent plus de 7500 personnes, soit 7500 situations personnelles difficiles.

Ce qui nous préoccupe le plus dans ce rapport est le fait que souvent des familles monoparentales et des jeunes citoyennes et citoyens sont touchés par la pauvreté et des difficultés économiques.

Jeder Fall von Armut, sehr geehrte Damen und Herren, ist unbestritten ein Fall zu viel. In diesem Punkt sind wir uns wohl alle einig. Wenn dies ausserdem junge Menschen oder Frauen und Männer betrifft, welche alleine Kinder erziehen und für diese auch finanziell verantwortlich sind, macht dies doppelt nachdenklich. Diese Situationen sind für die Freisinnig-demokratische Fraktion sehr unbefriedigend und wir sind bestrebt, uns weiterhin politisch einzusetzen, um die Rahmenbedingungen zur Verbesserung der individuellen Lage zu verbessern und nicht einfach die materielle Hilfe zu erhöhen. Als Beispiel sind hier nur die wichtigen Anstrengungen im Bereich der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf genannt, da gerade alleinerziehende Personen häufig gezwungen sind, Teilzeit zu arbeiten, damit sie sich noch genügend um die Kinder kümmern können. Hier muss zwingend unser Ausbildungssystem so verbessert werden, dass es nicht zu einem tagtäglichen Sport wird, die Verpflichtungen im Beruf mit dem Stundenplan der Kinder in Einklang zu bringen.

Betroffen machen uns aber auch vermehrt die von der Sozialhilfe abhängigen Jugendlichen, welche aufgrund der in den letzten Jahren steigenden Jugendarbeitslosigkeit bedürftig werden. Hier muss den Arbeitgebern die Möglichkeit gegeben werden, auch Lösungen finden zu dürfen, welche vielleicht den Sozialpartnern nicht immer ganz behagen.

Unserer Meinung nach ist die Wiedereingliederung ins Berufsleben an erste Stelle zu stellen. Sind die Hürden bei der Eingliederung arbeitsloser Jugendlicher zu hoch, so verhindert man den Anstellungsprozess. Die Tatsache aber, dass jemand eine Arbeitsstelle hat, ist schon nur für die gesellschaftliche Stellung, aber natürlich auch für seine wirtschaftliche Situation, mehr als nur minimal notwendig.

Mit diesen Bemerkungen nimmt die Freisinnig-demokratische Fraktion Kenntnis vom vorliegenden Bericht.

Pour conclure, encore une petite remarque personnelle: bien que la situation n'a peut-être pas fondamentalement changé, nous avons regretté que ce rapport se base sur des chiffres de 2011 et nous estimons qu'on possède sûrement des chiffres un tout petit peu plus actuels.

**Mäder-Brühlhart Bernadette** (*ACG/MLB, SE*). Die Fraktion des Mitte-Links-Bündnisses hat den Armutsbericht mit grosser Aufmerksamkeit zur Kenntnis genommen und dankt dem Staatsrat für den äusserst detaillierten und interessanten Bericht.

Das mediane verfügbare Einkommen der Freiburger Haushalte von 6337 Franken pro Monat zeigt deutlich die grossen Unterschiede auch beim Einkommen. Selbst wenn der Gini-Koeffizient nur 28% beträgt und die Ungleichverteilung des Einkommens als moderat bezeichnet werden kann, muss doch festgehalten werden, dass dieser Einkommensbetrag für die grosse Mehrheit unserer Bevölkerung schlicht ein

Traum ist. Für die grosse Mehrheit unserer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist dieses Einkommen, selbst als Bruttoeinkommen, hoch, geschweige denn nach Abzug der obligatorischen Ausgaben. Da zudem steuerpflichtige Personen ausgeschlossen wurden, fehlt unseres Erachtens ein wichtiger Teil der Berechnungsgrundlagen.

Nicht überraschend zeigt der Bericht klar auf, dass gerade Alleinerziehende – und das sind meistens Frauen – stark von Armut betroffen sind. Die Unterstützungquote der Einelternfamilien, die 2014 im Kanton Sozialhilfe bezogen, liegt bei 23,3%. Diese Alleinerziehenden sind besonders armutsgefährdet, wie wir vorher schon gehört haben. Zum einen wegen der grösseren Schwierigkeit, Familie und Arbeit zu vereinbaren, zum anderen, weil der Einelternteil eine doppelte Last alleine bewältigen muss.

Wie der Bericht auch aufzeigt, hat Armut für Kinder verheerende langfristige Folgen. Denn Armut ist vererbbar! Dass der Kanton Freiburg jetzt, trotz Kenntnis dieser Problematik, genau bei diesen Einelternfamilien in der Verordnung zum Sozialhilfegesetz ab dem 1. Januar 2017 die Integrationszulage von 200 Franken für Alleinerziehende mit einem oder mehreren unterhaltspflichtigen Kindern aufhebt, ist unserer Meinung nach schlicht unverantwortlich. Es kann doch einfach nicht sein, dass wir diesen Bericht jetzt haben, die Fakten kennen und genau dort sparen, wo das Geld am dringendsten benötigt wird, nämlich bei den Einelternfamilien.

Die Gründe von Armut sind vielfältig. Aus diesem Grund sind Massnahmen auf verschiedenen politischen Ebenen und in zahlreichen Bereichen notwendig. Die vom Staatsrat vorgesehenen Massnahmen begrünnen wir sehr, stellen aber die Frage nach dem vorgesehenen Zeitplan und der Prioritätensetzung dieser Massnahmen. Denn so, wie diese hier aufgelistet sind, sind sie doch sehr unverbindlich. Zuerst auf der Liste des Massnahmenplans stehen die Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien. Ich komme halt immer wieder darauf zurück, weil diese Motion dem Staatsrat bereits 2010 überwiesen wurde. Deshalb erlaube ich mir die Anschlussfrage: Wann kann endlich mit einem entsprechenden Gesetzesentwurf gerechnet werden?

Mit diesen Bemerkungen nimmt das Mitte-Links-Bündnis Kenntnis vom vorliegenden Bericht und verdankt ihn noch einmal bestens.

**Bischof Simon** (PS/SP, GL). En tant que benjamin de ce Parlement, il me tient à cœur de souligner que la jeunesse est le présent et l'avenir de notre société. Or, la société l'oublie parfois, comme le démontre sur plusieurs points ce rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton. Des dépenses publiques destinées aux familles et aux enfants sont inférieures à la moyenne des dépenses des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique. Or, la pauvreté dans une famille peut aussi avoir un impact sur les enfants avec des obstacles qui pèsent sur eux, mais aussi

plus tard, dans bien des cas, sur la société dans son ensemble. Il faut s'atteler à diminuer des inégalités de toutes sortes aussi dans le but d'éviter qu'elles ne se reproduisent sur les générations suivantes. Le statut économique social et culturel d'une famille d'où l'on vient a en effet souvent encore un fort impact sur notre avenir et sur nos perspectives.

Plusieurs intervenants se sont exprimés également pour améliorer la situation; je me réjouis de voir le soutien qu'il y aura quand il faudra prendre des mesures concrètes en mettant en place des outils.

Alleinlebende Personen sind ebenfalls stärker armutsgefährdet, in gewissen Fällen handelt es sich um junge Erwachsene.

**Garghentini Python Giovanna** (PS/SP, FV). Je remercie le Conseil D'Etat et plus particulièrement le Service de l'action sociale de la DSAS pour ce rapport détaillé sur la pauvreté dans le canton.

J'interviens ici sur le point concernant la petite enfance. La petite enfance joue un rôle crucial, on le voit clairement au moment de l'entrée au jardin d'enfants: des différences de développement moteur, social et cognitif entre les enfants sont flagrantes. Souvent, ces différences sont déjà irrémédiables et il n'est malheureusement pas rare qu'elles marquent tout le parcours scolaire de ces enfants. Des services de bonne qualité dans le domaine de la petite enfance peuvent aider à les réduire, soit des investissements qui en valent la peine.

L'encouragement précoce est rentable; des études réalisées en Suisse et ailleurs attestent du fort retour sur investissement des mesures prises dès la petite enfance. L'intervention précoce fait partie des mesures clés efficaces dans tous les domaines. La compatibilité accrue entre vie de famille et vie professionnelle grâce à certains services proposés renforce l'économie et les revenus fiscaux. Mais il convient d'assurer à long terme la viabilité financière et institutionnelle de ces mesures fructueuses.

Le point central, la qualité: les services destinés à la petite enfance peuvent changer beaucoup de choses dans la vie des individus, mais aussi dans notre société. Pour cela, ils doivent être non seulement accessibles à toutes les familles, mais aussi être de bonne qualité. Pour être efficaces, ces offres doivent être adaptées aux enfants et prendre en compte leurs intérêts et leurs besoins. Le recours à des professionnels qualifiés est la grande garantie du succès. Les trois points que je viens de citer sont les principales conclusions du programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté organisé par l'OFAS (Office fédérale des assurances sociales). Le canton de Fribourg est loin de répondre aux critères cités ci-dessus. Nous aurons l'occasion d'y revenir pendant la matinée.

Mais voici quelques points sur la péjoration de la situation actuelle dans le domaine de la petite enfance, laquelle n'est déjà pas très brillante.

Premièrement, l'Etat envisage le retrait de son financement des structures préscolaires – actuellement 10% environ du prix de revient. Qui compensera ce retrait? Les entreprises via la RIE III, ce qui bénéficierait à l'Etat et non aux familles? Ou bien les communes reprendront-elles ces 10%? Ou bien ce sont les parents qui passeront à la caisse?

Deuxièmement, la qualité d'accueil passe par des dotations suffisantes et du personnel disposant d'une formation solide dans le domaine de l'éducation de l'enfance. Dans le canton, celle-ci est en baisse, car l'Etat propose une baisse de dotation dans les crèches. Une pétition déposée par les milieux concernés n'a toujours pas reçu de réponse et les nouvelles normes ne sont toujours pas publiées.

Troisièmement, concernant la formation des éducatrices de l'enfance ES, les Fribourgeoises et les Fribourgeois doivent aller se former dans les écoles supérieures à Lausanne ou à Sion avec jusqu'à quatre ans d'attente pour rentrer en formation. Ne faudrait-il pas envisager l'ouverture de classes à Fribourg, ce qui coûterait moins cher au canton et lui permettrait d'avoir aussi ensuite la main-d'œuvre sur place?

En conclusion, si une des mesures pour diminuer la pauvreté est l'encouragement préscolaire et le développement de crèches, comme indiqué par le Conseil d'Etat, le canton a de gros efforts à fournir pour y parvenir aussi bien dans la quantité de places que dans la qualité, à ne pas péjorer, sans parler de l'accès pour tous les parents.

Je vous remercie de votre attention.

**Ducotterd Christian** (PDC/CVP, SC). On peut dire que ce rapport est vraiment bien si on fait l'état actuel des lieux.

Par contre, c'est clair qu'on ne doit pas le laisser dans un tiroir et se dire ce qu'on va faire maintenant; et cela, j'aurais peut-être aussi aimé le retrouver et j'espère qu'on le retrouvera plus tard dans un prochain rapport. On ne doit bien sûr pas le laisser dans les tiroirs et dire comment on va organiser la prévention. Et je suis certain que pour une grande partie des personnes qui sont, qui deviennent pauvres à 18 ans, ils ont déjà tous les critères qui sont établis pour avoir le risque de devenir pauvre et on doit absolument mettre l'accent pour repérer les enfants. Déjà à l'école, il y a beaucoup de choses qui ont changé. On a vu que ça se fait déjà, mais on doit vraiment encore mettre plus l'accent pour repérer ceux qui auront des problèmes plus tard. Le cadre familial a aussi une grande importance et là je pense qu'on doit aussi chercher des solutions dans le cadre familial. Depuis que je suis conseiller communal, je peux vous dire, on a vu les jeunes, les problèmes qu'ils avaient il y a vingt ans en arrière, ce qu'ils deviennent aujourd'hui et pourquoi et comment ils ont des problèmes; et je pense que si on avait réagi suffisamment tôt pour certains, on aurait pu trouver des solutions.

Il faut peut-être arrêter aussi de faire les pompiers, mais vraiment faire de la prévention.

Ensuite, c'est pour les requérants d'asile: aujourd'hui, vous avez vu qu'on a un nombre énorme de requérants d'asile jeunes; ce ne sont pas forcément ceux qui ont eu des problèmes, qui auraient peut-être dû partir de leur pays, mais ils viennent pour vivre dans un monde meilleur; alors finalement, on doit les choisir: soit ils retourneront un jour chez eux, puis à ce moment-là la formation, on s'en fiche un petit peu ou on doit les former le temps qu'ils sont là, mais l'avenir est vraiment important si on dit qu'ils vont rester là. Et je suis persuadé, Madame la Conseillère d'Etat, que vous savez qu'ils vont rester là une grande partie, parce qu'il y aura aucune autre solution malheureusement.

Et si vous ne faites pas plus de formation, si on continue juste de leur donner des cours de français et de les laisser la matinée chez eux en attendant qu'ils aient le cours de français l'après-midi, qu'ils n'aient pas d'horaires, qu'ils n'aient pas d'horaires fixes – qu'est-ce qui commence, à quelle heure on se lève, à quelle heure on mange, à quelle heure on va étudier et à quelle heure on se couche le soir, etc. –, je pense que s'il n'y a pas de règles établies, on va créer des problèmes sociaux avec ces jeunes. Et ils sont très nombreux et on doit vraiment mettre l'accent aujourd'hui sur ces problèmes avec ces requérants d'asile qui resteront probablement chez nous, afin d'éviter une bombe à retardement.

Aussi au niveau de la formation, peut-être aussi le personnel qui les entoure, je pense qu'on forme des personnes dans les HES, ce sont ces personnes-là aussi qui devraient être engagées pour s'occuper de jeunes à ce stade-là. Vous savez que nos jeunes ne sont finalement pas éduqués par des personnes qui n'ont pas de formation; ils sont éduqués par des personnes qui sont formées pour apprendre, pour leur apprendre à travailler, pour leur apprendre à étudier et finalement ces jeunes étrangers ne sont pas accompagnés par des personnes qui ont été formées par la HES-SO. C'est aussi quelque chose d'important.

**Rodriguez Rose-Marie** (PS/SP, BR). Je m'exprime au nom de mon groupe et en mon nom et tiens à relever, comme d'autres collègues députés l'ont déjà fait, la qualité du rapport qui nous est présenté ici.

Tant du point de vue de la méthode que du contenu, ce document donne un aperçu assez complet de cette thématique difficile, sensible et finalement si méconnue. J'ai beaucoup apprécié la démarche consistant à insérer dans plusieurs chapitres des synthèses et surtout de les faire accompagner de pistes de réflexions aussi vastes que le problème soulevé. J'ai parfois été étonnée de remarquer que les informations ne concernaient pas toujours les mêmes années. On a parfois 2011, 2013, 2014, 2015 et cela peut être gênant pour comparer ces analyses et analyser les données. Afin de ne pas rallonger

le débat, permettez-moi juste de relever aussi deux éléments qui me tiennent à cœur.

J'ai trouvé que la situation des familles monoparentales est extrêmement bien décrite. Celles-ci cumulent tellement de facteurs de paupérisation que le constat fait froid dans le dos, quand on connaît l'évolution de notre société, puisque malheureusement de plus en plus de femmes élèvent seules leurs enfants. Si le canton de Fribourg peut se prévaloir de n'avoir que 3% de sa population considérés comme pauvre, le chiffre grimpe à 16% pour les familles monoparentales et cela a déjà été dit: derrière ces chiffres, ce sont autant de personnes et d'enfants pour qui les débuts dans la vie sont difficiles.

Je suis heureuse de voir qu'il existe bon nombre de pistes de réflexion pour ne pas se contenter de baisser les bras. Certaines d'entre elles s'invitent ce matin dans nos débats: la création de plus de places d'accueil extrafamilial, la détection précoce des fragilités, une vraie égalité salariale et les prestations complémentaires pour les familles, par exemple.

Pour en finir avec ce point, j'aimerais souligner l'importance de dire aux jeunes mères d'éviter si possible le temps partiel en dessous des 70% afin de courir le moins de risque financier à la retraite ou en cas de divorce. C'est une phrase qui me semble super importante et qui est noyée dans la masse d'informations.

Le deuxième élément que j'aimerais relever et qui apparaît très peu dans ce rapport, c'est la pauvreté ou la fragilité des jeunes en formation. On nous a dit que cette population est super jeune, que 57% de nos jeunes font une formation professionnelle et qu'il reste tout de même 43% de jeunes qui font des études à l'université ou dans une haute école. Bravo à notre canton universitaire.

Mais cela représente plus de 15 000 étudiants en 2014. Étonnement, seulement 1764 étudiants ont bénéficié d'une bourse et soixante-six d'un prêt d'études, le tout pour plus de 11 millions de francs. Cela signifie-t-il que les parents assument sans problème ou que les bourses sont extrêmement difficiles à obtenir? En discutant avec plusieurs étudiants, il apparaît que les études universitaires se sont rallongées avec l'introduction du système de Bologne. Bon nombre d'entre eux se voient obligés actuellement d'avoir un petit travail d'appoint pour subvenir en partie à leurs besoins. Avoir un travail d'appoint peut être tout à fait positif, mais peut en même temps allonger la durée des études. Allonger la durée des études peut mener aussi à un découragement soit du jeune, soit des parents et là, catastrophe, on arrête sa formation. Les jeunes, qu'ils soient aux études ou qu'ils soient en apprentissage, stoppent cette formation et sont des candidats tout désignés à la paupérisation.

**Krattinger-Jutzet Ursula** (PS/SP, SE). Meine Interessenbindungen: Ich bin Präsidentin der Stiftung St. Wolfgang. Deshalb ergreife ich auch das Wort.

Mir hat bei allen Interventionen die Altersarmut gefehlt. Von dieser wurde nicht gesprochen. Es ist beschämend für einen so reichen Kanton, eine so hohe Anzahl armer Personen zu haben. Ein Teil dieser in Not geratenen Personen sind Rentner und Rentnerinnen, die von der sogenannten Altersarmut betroffen sind, welche leider auch in unserem Kanton existiert. Denn den Rentnerinnen und Rentnern haben wir unseren heutigen Reichtum zu verdanken – Menschen also, die während ihrer Berufskarriere mit ihren Abgaben zum heutigen Wohlstand beigetragen haben. Zu viele von ihnen müssen aber heute ihren Lebensunterhalt mit einer kleinen Rente bestreiten. Zu viele haben keine 2. Säule oder nur eine sehr kleine Rente, sei es, weil sie erst später einbezahlt haben oder einen tiefen Lohn hatten.

Betroffen sind vor allem auch Frauen im Rentenalter, welche nicht auswärts gearbeitet haben und somit nur mit der AHV-Rente leben – oder überleben – können. Die Politik und der Kanton sind stark gefordert, dies zu verhindern und Altersarmut in unserem Kanton zu bekämpfen und damit genügend finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, damit unsere Rentnerinnen und Rentner in Würde ihren letzten Lebensabschnitt verbringen können.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Je remercie toutes les personnes qui se sont exprimées et qui ont relevé la qualité de ce travail, de ce rapport sur la pauvreté. C'est vraiment un document majeur dans l'histoire du canton. C'est la première fois qu'on a une photographie de la situation de la pauvreté dans notre canton et c'est vrai: la pauvreté touche 3% de la population du canton, soit 7577 personnes. Ce sont 7577 personnes de trop qui ne devraient pas vivre dans la pauvreté dans notre canton. Ceci dit, on constate aussi que ce taux, il faut le dire quand même, est relativement bas et c'est la preuve que les efforts du canton pour combattre la pauvreté, que toutes les mesures qui ont été prises dans ce canton depuis de nombreuses années ont porté leurs fruits et je pense que c'est quand même un élément important à retenir.

Dans les différentes questions qui ont été évoquées, d'abord ce n'est pas un extrait du rapport; c'est vraiment notre rapport sur la pauvreté. Il y a une synthèse qui existe et qui vous a été remise, mais on n'a pas d'autres rapports; c'est vraiment notre rapport final.

Pourquoi les chiffres 2011? Simplement parce que nous avons utilisé – et c'est la première fois que nous pouvions le faire – les données fiscales des contribuables fribourgeois et fribourgeoises. Cela été un travail de longue lutte avec l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données. Cela n'a pas été si simple que ça d'avoir accès à ces données fiscales, même si on les a utilisées de manière anonymisée. On n'a pas pu simplement utiliser ces données comme ça; on n'avait aucune indication fiable sur la composition des ménages et on donc dû adjoindre aux bases de l'impôt ordi-

naire les données du contrôle des habitants. Ensuite, on a dû rajouter les données de l'aide sociale, les données des subsides de formation et des prestations complémentaires, puisque ces prestations, dites sous conditions de ressources, ne sont pas soumises à l'impôt. Ensuite, on a dû faire tout un travail avec le Service des statistiques, puis cette base a été transférée au Service cantonal des contributions qui l'a couplée aux données fiscales au moyen du numéro AVS.

C'est donc un énorme travail qui a été fait et vous imaginez bien qu'il a bien fallu partir d'une année, soit depuis 2011. Et c'est sur la base de ces données que toute l'analyse et les travaux d'hypothèses ont été faits. C'est pour cela que ce rapport se base sur les données fiscales 2011. Nous avons prévu de faire un rapport par législature et nous aurons le prochain dans cinq ans. Et c'est à partir de ce moment-là qu'on pourra faire des comparaisons pour voir comment évolue la situation.

Nous n'avons pas pu prendre dans ce rapport les personnes imposées à la source, puisque ce sont d'autres données encore. Mais on espère que pour la prochaine fois, on pourra aussi intégrer ces éléments.

Comme vous avez été plusieurs à le relever, on voit que les familles monoparentales sont fortement touchées par une situation de pauvreté. Sur les six domaines qui ont été proposés dans le rapport, on a proposé toute une série de pistes. Sur ces pistes de travail ou mesures, certaines sont déjà en cours d'élaboration dans les différentes Directions; d'autres doivent être encore développées et ça permettra aussi au futur Gouvernement de construire le Programme gouvernemental l'année prochaine en s'appuyant aussi sur les différents éléments de ces mesures évoquées ici comme pistes exploratoires.

Pour la question des prestations complémentaires, j'espère que le Conseil d'Etat va autoriser prochainement la mise en consultation du projet y relatif qui est prêt.

Pour la question de la petite enfance, évidemment, l'attention qu'on porte à nos enfants est essentielle. Toute la problématique de la détection précoce, de l'appui et du soutien est aussi extrêmement importante. Madame la Députée Garghentini Python a évoqué la question d'un retrait du Conseil d'Etat sur le subventionnement du préscolaire. Il n'est pas question d'un retrait dans ce domaine-là. Ce domaine-là est discuté dans le cadre du COPIL sur le désenchevêtrement des tâches. Et si ce domaine passait entièrement aux communes, on attend que les prestations continuent d'être assurées de la même manière. Il n'a pas été prévu dans le COPIL sur le désenchevêtrement des tâches d'avoir une diminution des prestations. Je crois qu'on est d'accord dans le COPIL pour que ces éléments demeurent.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

## Rapport 2016-DSAS-67 Comment baisser la participation des parents aux frais des structures d'accueil extrafamilial?

Postulat 2016-GC-53 Rose-Marie Rodriguez/  
Giovanna Garghentini Python (suite directe)<sup>1</sup>

### Discussion

**Rodriguez Rose-Marie** (PS/SP, BR). Je m'exprime ici au nom du groupe socialiste et comme auteure de ce postulat.

Je tiens tout d'abord à remercier le Conseil d'Etat d'avoir bien voulu donner une suite directe sans passer par le Plénum; j'imagine que cela nous a fait gagner quelques mois. Je remercie aussi le Conseil d'Etat pour la rédaction du rapport qui reconnaît plusieurs fois partager nos arguments et l'idée que nous nous faisons de l'importance de l'accueil extrafamilial. Mes éloges s'arrêteront là, car le contenu de la réponse du Conseil d'Etat est plus que décevant.

En à peine deux pages, le Conseil d'Etat se borne à nous dire qu'il reconnaît l'importance de l'accueil extrafamilial pour le développement de l'enfant et même pour la bonne marche de l'économie, que le Conseil fédéral partage aussi cette appréciation et qu'en fonction de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, il ne sera fait mention dans ce rapport que des crèches, des mamans de jour et de l'accueil extrafamilial pour les enfants en préscolaire, c'est-à-dire 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> HarmoS.

L'accueil extrascolaire dès la 3<sup>e</sup> HarmoS étant de la compétence des communes, il n'en sera pas fait mention. Cela représente tout de même une catégorie d'enfants de 7 à 12 ans qui n'auront de places à l'accueil extrascolaire que si leur commune en a les moyens.

Suite aux résultats des études comparatives menées par le Conseil fédéral, il apparaît que les moyens incitant les parents à placer les enfants dans ces structures sont l'augmentation de l'offre des places d'accueil, une meilleure adaptation des horaires et surtout la baisse du coût pour les parents grâce à une augmentation de la participation des tiers. Le Conseil fédéral veut inciter les cantons, communes et employeurs à investir davantage dans les structures d'accueil extrafamilial. Pour cela, il envisage un crédit d'engagement de 100 millions de frs au maximum pour un programme portant sur huit ans, mais dont la base légale est encore en cours d'élaboration.

Nous osons espérer que ce programme d'encouragement verra le jour assez rapidement et qu'il ne sera pas contré ou diminué par de nouvelles restrictions budgétaires.

Le Conseil d'Etat nous rappelle qu'il subventionne actuellement à hauteur de 10% les coûts des structures de l'AEF, les employeurs et indépendants pour 0,4% des salaires soumis

<sup>1</sup> Rapport pp. 2861ss.

à contribution pour les allocations familiales. Pour améliorer cette situation, le Conseil d'Etat nous demande d'attendre d'abord les subventions fédérales, puis ensuite les mesures d'accompagnement liées à la réforme de l'imposition des entreprises, à savoir RIE III.

Ces mesures d'accompagnement RIE III vont être, semble-t-il, de l'eau dans le désert. Elles devraient débiter en principe en 2019 et ont été chiffrées à 22 mios de frs par année à répartir entre formations professionnelles, accueil extrascolaire, allocations familiales et intégration des personnes en situation de handicap. Environ 7 mios de frs par année serviront à la création de nouvelles places d'accueil, de même qu'à baisser de 13 frs par jour la participation des parents au prix des crèches et à celui de l'accueil familial de jour. Tout cela correspond à une contribution supplémentaire des entreprises, il faut le relever, de 0,136% de la masse salariale, mais reste pour l'instant encore soumis à consultation.

Nous sommes évidemment déçus de cette réponse du Conseil d'Etat qui ne fait que nous renvoyer aux mesures d'accompagnement, qui nous dit être en train d'étudier plusieurs autres mesures à inscrire dans la loi sur les structures d'accueil extrascolaire, mais qui n'évoque que la piste de la contribution plus importante des employeurs.

Serait-il possible d'obtenir un peu plus d'informations à ce sujet?

Enfin, pour conclure, j'aimerais attirer votre attention sur un point assez inquiétant: les mesures d'accompagnement de RIE III s'élèveront à 22 mios de frs, mais le canton perdra 8,3 mios de frs de recettes fiscales pendant les sept premières années. Puis lorsque les subventions de la Confédération cesseront, ce seront 53,5 mios de frs par année qui manqueront dans les caisses du canton. J'ai malheureusement peur qu'à ce moment-là, d'autres mesures d'économies priment sur les bonnes résolutions du Conseil d'Etat.

**Meyer Loetscher Anne** (PDC/CVP, BR). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis la maman de deux enfants de 7 et 11 ans qui dîneront à midi dans un accueil extrascolaire afin que je puisse concilier une vie politique et une vie familiale.

L'organisation dans ma commune est telle que c'est un vrai plaisir d'avoir une charge financière accessible pour tous les citoyens. Mais ce n'est pas partout le cas et c'est pourquoi ce postulat a tout son sens.

Se référant au postulat de M<sup>me</sup> Christine Bulliard-Marbach, conseillère nationale, nos deux postulantes demandent des pistes de réflexion quant aux possibilités de baisser la participation des parents aux frais des structures d'accueil extrafamilial. La problématique se pose essentiellement sur les tarifs des crèches, ceux de l'accueil extrascolaire et de l'accueil familial sont pour eux plus accessibles. La question financière est sur toutes les lèvres des parents au moment de choisir

la reprise ou non d'une activité professionnelle. Renoncer à avoir un enfant pour des raisons financières est inacceptable. Il y a donc deux pistes à évaluer: est-il possible de diminuer le coût des structures et est-il possible d'augmenter les subventions?

Pour la première piste, le Conseil d'Etat a estimé que l'appréciation du Conseil fédéral correspondait aussi aux réalités cantonales fribourgeoises, à savoir que le Conseil fédéral n'a identifié aucune possibilité manifeste d'économies sur les crèches en Suisse. Certes, il n'est pas envisageable de revoir à la baisse les salaires du personnel, déjà bas sur le plan suisse, et il n'est pas non plus envisageable de diminuer les horaires d'ouverture. Deux facteurs parmi d'autres qui expliquent que l'accueil extrafamilial en Suisse est plus cher qu'à l'étranger.

Pour la deuxième piste, on peut lire que les pouvoirs publics participent de manière plus significative dans les autres pays qu'en Suisse. Dans le rapport du Conseil fédéral, on apprend qu'à Zurich, les parents paient en moyenne les 66% des coûts, alors que dans le canton de Vaud, il s'agit des 38%. On peut aussi apprendre que la charge financière des frais de garde sur une famille est de 19% à Zurich, alors qu'elle est de 13% à Lausanne. Mais Madame la Directrice SAS, il aurait été tellement plus intéressant pour nous d'avoir ces informations sur notre propre canton. Bien qu'il y a des disparités en ce qui concerne les tarifs et les subventions dans les différentes structures et communes, une moyenne cantonale aurait été très appréciée. Certaines comparaisons entre les communes auraient pu déclencher une réflexion, même si cela reste de la compétence des communes.

Je trouve la réponse du Gouvernement très minimaliste: à aucun endroit ne sont relevées les disparités entre les communes. Les prix de l'accueil extrafamilial sont-ils vraiment trop élevés sur l'ensemble du canton?

Le PDC ne peut se satisfaire d'une réponse qui se réfère à une étude portant sur d'autres cantons comparés à d'autres pays. Votre réponse nous donne la méchante impression qu'aucune autre réflexion ne sera entreprise. Doit-on davantage travailler sur la défiscalisation des frais de garde, sur les subventions ou sur les coûts des structures?

Pour avoir été au comité de l'accueil extrascolaire du canton durant quatre ans, je peux vous donner une piste: rendez les demandes de subventions plus rationnelles et diminuez la charge bureaucratique. On peut ainsi augmenter le temps auprès de l'enfant et donc gagner quelques pourcentages de travail.

On apprend, comme dans tous les rapports qui vont suivre, que nous bénéficierons d'une subvention supplémentaire dans le cadre des mesures d'accompagnement de la réforme de l'imposition des entreprises. A ce titre-là, le règlement sur les structures d'accueil extrafamilial de jour dit: «Les structures d'accueil répercutent le soutien financier de l'Etat et des

employeurs sur les parents» d'enfants gardés en âge préscolaire. En aucun cas, ces montants devraient être absorbés par les structures. Le PDC sera attentif au moment de la consultation. Avec ces commentaires, le groupe PDC prend acte du rapport.

**Collaud Romain** (PLR/FDP, SC). Le groupe PLR a bien étudié le postulat de nos collègues Rodriguez et Garghentini Python et relève également l'importance d'une baisse des coûts de participation des familles. Ma collègue PDC a très bien relevé les divers points et je ne vais pas prolonger le débat. Comme le mentionnait la réponse du Conseil d'Etat, les mesures seront prises dans le cadre de la RIE III, via les mesures compensatoires, et nous aurons dès lors une vision plus claire sur la suite à donner, les décisions à prendre. Nous devons alors travailler main dans la main avec les diverses fédérations concernées et avoir une stratégie claire pour le canton.

Dans ce contexte, le PLR prend acte du rapport.

**Schär Gilberte** (UDC/SVP, LA). Le groupe UDC a examiné avec attention le postulat visant à réduire la participation des parents aux frais des structures d'accueil extrafamilial. Nous avons également pris connaissance avec intérêt du rapport du Conseil d'Etat sur ledit postulat. Comme il est relevé par le Conseil d'Etat, une comparaison avec nos pays voisins sur les coûts de revient ainsi que sur la contribution financière des parents, sans tenir compte du pouvoir d'achat, est erronée. De plus, la participation des pouvoirs publics n'est pas similaire.

A la suite d'un postulat visant à baisser les tarifs des crèches déposé au niveau fédéral par M<sup>me</sup> Christine Bulliard-Marbach, le Conseil fédéral se dirige vers la variante consistant à l'augmentation de la participation des employeurs. Le Conseil d'Etat profite donc de saisir l'occasion de la réforme de l'imposition des entreprises RIE III pour satisfaire les besoins en la matière. La contribution des employeurs, exception faite des collectivités publiques, deviendra donc plus importante, ceci afin de combler la baisse des tarifs.

Le groupe UDC prend acte du rapport du Conseil d'Etat.

**Mäder-Brühlhart Bernadette** (ACG/MLB, SE). Die Fraktion des Mitte-Links-Bündnisses ist erfreut, dass der Staatsrat die Einschätzung der Postulantinnen in Bezug auf die Vorteile der familienergänzenden Betreuung teilt. In den Genuss dieser Vorteile kommen nicht nur Familien, sondern auch die Wirtschaft, da diese von der raschen Rückkehr der Eltern – vor allem der Mütter – ins Berufsleben profitiert und dadurch die Förderung von qualifizierten Fachkräften unterstützt wird. Nicht zuletzt profitieren aber auch die Kinder und wir dürfen nicht vergessen, dass familienergänzende Betreuungseinrichtungen einen sehr wichtigen Beitrag für die spätere Integration von fremdsprachigen Kindern oder Kindern mit besonderem Förderbedarf leisten.

Der Brief des Bundesrates zum Postulat von Nationalrätin Christine Bulliard zeigt klar auf, dass die kaufkraftbereinigten Vollkosten der Schweizer Betreuungseinrichtungen in der Grössenordnung der ausländischen Vergleichsregionen liegen und die Betriebe keine Einsparungsmöglichkeiten haben. Erhebliche Unterschiede zeigen sich jedoch bei den Beiträgen der öffentlichen Hand. Diese sind in der Schweiz viel, viel tiefer. Betriebe können also nur unwesentlich die Betriebskosten senken und als langjähriges Vorstandsmitglied des Vereins Tagesstrukturen Schmitzen weiss ich, dass die Einrichtungen jeden Rappen umdrehen und wirklich sorgfältig budgetieren. Wie also können die Kosten gesenkt werden, damit die Eltern von einem günstigeren Tarif profitieren können?

Die vom Staatsrat vorgeschlagenen Massnahmen sind zu begrüssen, sind unseres Erachtens aber zu einseitig nur auf die Arbeitgeber konzentriert. Wir begrüssen, dass flankierende Massnahmen im Rahmen der dritten Reform der Unternehmungsbesteuerung erarbeitet und geprüft werden, damit eine Tarifsenkung für die Betreuungskosten durch einen grösseren Beitrag der Arbeitgeber ermöglicht wird.

Um die Beteiligung der Eltern an den Kosten der familienergänzenden Betreuungseinrichtung aber dauerhaft zu senken, benötigt es mehrere und breiter abgestützte Massnahmen. Mit dem Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen subventioniert der Kanton Betreuungsplätze für Vorschulkinder und Kinder bis und mit 2. Harmosjahr. Ich bitte den Staatsrat, dieses Gesetz dahingehend zu ergänzen, dass die Betreuungsplätze für Schulkinder ab dem 3. Harmosjahr – analog der Vorschulkinder und der Schulkinder inklusive 2. Harmosjahr – ebenfalls subventioniert werden. Dies würde auch die Arbeitgeberbeträge betreffen.

Viele Betreuungseinrichtungen schliessen mit den Gemeinden Leistungsverträge ab, in denen die Gemeindebeiträge für die Betreuungsplätze und für die Infrastruktur geregelt werden. Diese Verträge gestalten sich sehr unterschiedlich und je nachdem, wo eine Familie wohnt, hat sie Glück oder Pech, gibt es mehr oder weniger Steuersubventionen pro Betreuungsplatz. Um diese Ungleichbehandlung zu vermeiden, wäre es hilfreich, wenn das zuständige Departement hierzu entsprechende Empfehlungen veröffentlichen würde. Dies würde die Verhandlungen zwischen den Parteien sicher vereinfachen und kann schlussendlich dazu führen, dass am Schluss die Eltern von günstigeren Tarifen profitieren können.

Wollen wir die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben unterstützen und vor allem Familienbudgets entlasten, bitte ich Sie, die vorgeschlagenen Massnahmen zu unterstützen. Mit diesen Bemerkungen dankt das Mitte-Links-Bündnis dem Staatsrat für diesen Bericht.

**Aebischer Susanne** (PDC/CVP, LA). Mon lien d'intérêts avec le sujet présent: je suis membre du comité de Kibesuisse,

laquelle s'occupe des formes d'accueil extrafamilial (crèches, accueil extrascolaire et accueil familial de jour).

Je n'aimerais pas prolonger le débat en répétant tout ce qui a été dit, mais j'aimerais seulement souligner que la proposition – relevée à l'instant par notre collègue – de notre Conseil d'Etat de baisser les frais d'accueil via la nouvelle réforme RIE III n'est pas suffisante. Cela a été démontré dans l'étude du Conseil fédéral: les coûts de nos structures ne sont pas plus élevés que dans les pays voisins, mais c'est le subventionnement de la manne publique qui est beaucoup plus petit que dans nos pays voisins. Donc, pour le dire concrètement, en Suisse, l'Etat participe en moyenne à un tiers des coûts de la garde extrafamiliale, tandis que dans nos pays voisins, ce sont les trois quarts des coûts. Alors, je suis d'accord que les employeurs ont un intérêt à créer des places d'accueil et que l'on règle le fait qu'ils soutiennent le financement des places d'accueil – parce qu'ils en profitent directement. Mais je ne suis pas d'accord que le Conseil d'Etat ne se focalise que là-dessus. On doit aussi revoir le subventionnement des tarifs pour tous les parents et pas seulement pour les parents ayant des revenus bas.

Ce sont les considérations que je souhaitais ajouter à ce rapport.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Le Conseil d'Etat partage l'appréciation concernant les avantages de l'accueil extrafamilial et je crois qu'il est extrêmement important que dans le canton, nous puissions avoir à disposition un nombre suffisant de places en accueil extrafamilial pour permettre la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. J'en veux pour preuve les chiffres de l'augmentation du nombre de places depuis 2011 dans notre canton: pour les crèches, ce sont 280 places à plein temps créées grâce au fonds cantonal d'incitation et avec l'appui et l'engagement des communes et 333 places d'accueil à plein temps dans l'accueil extrascolaire, mais il faut savoir que c'est bien plus de places que ça.

On a fait une équivalence en places à temps complet, mais si je prends juste un exemple, ce sont 1694 places matin et midi qui ont été créées. A cela s'ajoutent encore de nombreuses places créées par les communes depuis la fin du soutien par le fonds cantonal, puisque ce sont 145 places de crèche qui ont été créées sans l'aide cantonale, plus 78 places qui viennent encore d'être créées depuis le 1<sup>er</sup> juin 2016. Pour l'accueil extrascolaire, c'est là aussi un nombre important de places. Si je prends juste à midi par exemple, ce sont plus de 1200 places créées sans l'aide du fonds du canton. Donc, un énorme engagement des communes pour mettre à disposition des familles de ce canton des places d'accueil.

Pourquoi n'a-t-on pas évoqué la question de l'accueil extrascolaire et pourquoi n'a-t-on pris dans cette réponse que la question des crèches et des assistantes parentales, plus les deux ans d'accueil extrascolaire? C'est parce que cette ques-

tion-là était de la compétence du canton et je rappelle que la loi sur les structures d'accueil est très claire. La loi vise à assurer que les prestations offertes sont de qualité et financièrement accessibles à tous. Le canton remplit son mandat, puisqu'on vérifie, par les contrôles, la qualité et qu'on a, Madame la Député Mäder-Brühlhart, déjà édicté une recommandation sur le tarif de référence. Le travail a donc déjà été fait. Les communes disposent d'un tarif de référence pour les structures d'accueil. Après, évidemment, elles apprécient de quelle manière elles veulent l'appliquer, puisque la loi ne prévoit pas un tarif déterminé pour les structures. Je rappelle qu'on est dans un domaine relevant de l'autonomie des communes; c'est une compétence qui est celle des communes. D'ailleurs c'est pour ça que le groupe de travail sur le désenchevêtrement des tâches n'a pas fait le pas suivant. Il est prévu que tout le domaine de l'accueil extrascolaire soit un domaine repris par les communes. Il y aura donc là des discussions à mener dans ce cadre. Vous aurez l'occasion de vous prononcer sur le rapport du programme de désenchevêtrement des tâches, puisque le Grand Conseil appelle de ses vœux depuis de nombreuses années un désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes. Là, on est vraiment dans une tâche de proximité.

Le Conseil d'Etat partage le souci que les structures d'accueil sont aujourd'hui encore trop chères pour les parents. Je vous rappelle quand même qu'avec la nouvelle loi, on a introduit la contribution de 10% de l'Etat pour baisser les prix des structures et de 0,4% des employeurs pour baisser les prix aux familles. Et nous avons vérifié – toutes les structures ont dû nous soumettre les nouveaux tarifs – que ces montants mis par l'Etat et par les employeurs bénéficiaient directement aux parents. Nous venons de décider une augmentation de la participation des employeurs, en accord avec les employeurs, pour diminuer le coût. Et les structures doivent aussi nous fournir les tarifs pour vraiment vérifier que ce soit bien une diminution pour les parents.

Discussion importante au Conseil d'Etat, la RIE III va effectivement générer une perte de rentrées fiscales pour le canton. Les discussions qui ont eu lieu avec les employeurs portaient sur les mesures d'accompagnement et une des mesures essentielles retenues est effectivement le programme d'incitation, tout le volet des structures d'accueil, qui se développe en trois parties: d'abord, il y a un programme d'incitation à la création de places qui est prévu. On va créer un fonds entre 3 et 5 mios de frs pour continuer de soutenir la création de places d'accueil extrascolaire et en crèche dans notre canton. Ensuite, il est prévu un montant annuel de 7 mios de frs qui va permettre de diminuer la participation des parents de 13 frs par jour; 13 frs par jour est ce qui est prévu dans le projet qui a été mis en consultation. Ce sont quand même des montants qui ne sont pas anodins pour les familles. Enfin une troisième mesure pour essayer d'inciter l'ouverture de places de crèche sur des lieux stratégiques du canton. C'est notamment une demande de l'économie qui souhaiterait

des crèches dans des endroits où se trouvent de nombreuses entreprises. Ce sont vraiment 7 millions de francs par année qui seront mis pour ces mesures; c'est ce qui a été négocié et c'est une vision globale – alors qu'il y aura moins de rentrées fiscales prévues avec la RIE III – pour qu'on puisse en parallèle accompagner et favoriser la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. C'est un élément vraiment important.

Madame la Députée Mäder-Brühlhart a demandé que le canton finance aussi tout le domaine extrascolaire. Le Grand Conseil a décidé en 2011, lorsqu'il a approuvé la loi, que justement on n'allait pas plus loin que les deux premières années, puisqu'après on était clairement dans un domaine relevant de l'autonomie communale. Comme je l'ai dit tout à l'heure, les discussions actuellement en cours sont plutôt d'aller vers une tâche qui serait remise aux communes. Il n'est pas actuellement question que l'Etat investisse davantage dans l'élargissement des autres structures, notamment extrascolaire, puisqu'on est dans une démarche tout à fait inverse.

Voilà, Mesdames et Messieurs, notre préoccupation est vraiment de pouvoir contribuer à permettre aux familles de ce canton de concilier vie professionnelle et vie familiale, cela à des coûts qui soient effectivement supportables pour elles. Mais là, évidemment, les communes ont un rôle essentiel, puisque ce sont elles qui font les tarifs de subventionnement et c'est vrai qu'il y a encore des inégalités dans le canton. Là, je crois qu'il appartiendra aussi aux communes de prendre leurs responsabilités, parce qu'elles ont aussi un rôle à jouer dans ce prix abordable pour toutes les familles. Il y a un nombre de communes dans ce canton – Madame la Députée Meyer Loetscher a parlé tout à l'heure d'Estavayer – qui se sont engagées ces dernières années; j'en veux pour preuve le nombre de création de places qui montre que les communes sont conscientes de leur rôle dans ce domaine.

Chaque année, le canton a augmenté ses montants et ce sont des montants importants qui sont mis pour, là aussi, réduire le coût des familles. Pour le Budget 2017, on sera à 4 850 000 francs sur la part du canton pour diminuer directement le coût à charge des familles.

Voilà, Mesdames et Messieurs, c'est avec ces remarques que je vous invite à prendre acte de ce rapport.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

## **Rapport 2016-DSAS-74** **Effets de l'offre en accueil extrafamilial sur** **la situation financière du canton** **Postulat 2014-GC-183 Susanne Aebischer/** **Antoinette Badoud<sup>1</sup>**

### **Discussion**

**Aebischer Susanne** (PDC/CVP, LA). Ich danke dem Staatsrat, dass er direkt Folge geleistet hat auf unser Postulat, welches wir im Jahre 2014 eingereicht haben. Die Motivation damals war, den Effekt aufzuzeigen, welche die familienergänzende Kinderbetreuung haben könnte vis-à-vis der Sparmassnahmen, die damals vom Kanton ergriffen wurden. Wir danken dem Staatsrat für den sehr kurz ausgefallenen Bericht. Erlauben Sie mir folgende Bemerkungen dazu.

Sie beschreiben als erstes die Ausgangslage, inwiefern sich die Anzahl der Betreuungsplätze verändert hat.

Ich möchte noch meine Interessenbindung bekunden. Ich bin immer noch Vorstandsmitglied von Kibesuisse, Vorstandsmitglied vom Verband der Freiburgischen Tagesfamilien und Präsidentin von Kibelac, Kinderbetreuung des Seebezirks.

Es ist erwiesen, dass sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nur realisieren lässt, wenn Betreuungsplätze flächendeckend und zeitdeckend angeboten werden. In Ihrem Bericht gehen Sie nicht auf die Lücken ein, die noch im Kanton bestehen. Viele Strukturen sind zum Beispiel in den Schulferien geschlossen, das heisst, währende 14 Wochen. Ich möchte mal schauen, welches Ehepaar 14 Wochen Ferien nehmen kann, um seine Kinder selber zu betreuen. Auch gibt es immer noch Lücken am Morgen, vor der Schule oder am Mittwoch. In welchem Unternehmen haben alle Mitarbeiter am Mittwoch frei, weil die Kinder schulfrei haben?

Ja, wir können stolz sein auf die Erhöhung der Anzahl Plätze um 77 bis 96%. Ich möchte dies aber in Relation stellen zu Statistiken unserer Nachbarkantone. Ich habe eine Angabe gefunden aus dem Jahre 2009/2010. Zu diesem Zeitpunkt hatten wir im Kanton Freiburg 5–10 Betreuungsplätze pro 100 Kinder. Im Vergleich: Im Kanton Neuenburg gab es 20–60 Betreuungsplätze im gleichen Jahr und im Kanton Waadt 15–20 Betreuungsplätze pro 100 Kinder. Jetzt entnehmen wir dem Bericht, dass wir eine Erhöhung von zwischen 77 bis 96% der Betreuungsplätze haben. Das bedeutet, dass wir jetzt beim Niveau vom Kanton Waadt im Jahre 2009 angelangt sind – nicht einmal. Ich möchte damit die Alarmglocke läuten und sagen, dass wir noch überhaupt nicht das erreicht haben, was wir erreichen müssen.

Im Postulat ging es ja um die Auswirkungen des Angebotes der ausserfamiliären Betreuung auf die finanzielle Lage des Kantons. Ich möchte darauf hinweisen, dass es Studien gibt,

<sup>1</sup> Rapport pp. 2865ss.

die belegen, dass sich eine Erwerbstätigkeit für Familien mit mittlerem und hohem Einkommen erst ab 160 Stellenprozent – das heisst, beide Elternteile arbeiten 80% – lohnt. Vorher sind 3 Faktoren zu berücksichtigen, die oft dazu führen, dass sich Familien dagegen entscheiden, dass beide Ehepartner arbeiten.

- > Man bezahlt den Volltarif, weil man mit mittlerem und hohem Einkommen oft kein Anrecht auf Subventionen mehr hat.
- > Man fällt in eine hohe Steuerprogression.
- > Die Betreuungskosten sind bei den Kantonssteuern im Kanton Freiburg nur mit 6000 Franken pro Jahr abzugsfähig.

Donc, avec deux enfants pour qui on paierait le plein tarif, qu'on fait garder trois jours par semaine, on a des frais de garde de 10 200 frs. On voit bien que le mécanisme peut être seulement conduit par le canton. J'aimerais dès lors mentionner ici que c'est très dangereux de donner la responsabilité aux seules communes. Aujourd'hui, les communes paient dans les 26%...

**Le Président.** Madame la Députée, votre temps est terminé.

**Garghentini Python Giovanna** (PS/SP, FV). Le groupe socialiste a étudié avec attention le rapport présenté ici. S'il se réjouit de la nette augmentation des places disponibles en accueil extrafamilial et de la légère hausse du nombre de places dans les crèches du canton, il trouve qu'il reste des efforts à fournir pour couvrir la demande aussi bien dans l'accueil préscolaire que dans l'accueil extrascolaire.

Vous avez pu lire dans *La Liberté* que la rentrée en Ville de Fribourg a été un casse-tête pour de nombreux parents qui se sont vu refuser l'accès à l'accueil extrascolaire pour leurs enfants, faute de places suffisantes. Quelles solutions peuvent trouver les parents du jour au lendemain pour pouvoir concilier vie professionnelle et vie familiale et ce alors que l'école démarre?

Dans le domaine préscolaire, la situation n'est pas plus enviable. Je vous cite quelques témoignages de parents sur la pénurie de places dans les crèches publiés dans le bulletin de la Fédération des crèches: «J'ai renoncé à chercher un emploi pour cette question de manque de crèches», «J'ai arrêté de travailler», «Nous avons déménagé en Ville de Berne, car on ne trouvait pas de place dans les crèches de Fribourg».

Un autre point qui inquiète le groupe socialiste est le prix dissuasif des structures d'accueil qui pousse le parent ayant le salaire le moins élevé, le plus souvent la femme, à arrêter de travailler. Le taux de femmes en emploi ayant des enfants âgés de 0 à 6 ans a diminué de presque 5% entre 2011 et 2012 dans le canton de Fribourg. Pourtant, cette baisse n'a pas eu lieu sur le plan national. Ce phénomène a lieu alors que l'initiative sur l'immigration de masse entrera bientôt en vigueur et qu'une des mesures prévues pour combler le manque de

main d'œuvre étrangère est justement une plus grande part de femmes en emploi.

Il faut continuer à faire des efforts dans l'offre de l'accueil de la petite enfance. «La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte», disait une brochure publiée par les Bureaux romands de l'égalité. Oui, Mesdames et Messieurs, la crèche est rentable pour tout le monde: pour l'économie, pour les rentrées fiscales, pour les rentrées dans les assurances sociales, pour les enfants qui font de meilleurs progrès et aussi pour les parents eux-mêmes qui d'une part vont travailler sereinement en sachant leurs enfants en sécurité et sont donc plus rentables sur leur lieu du travail et qui d'autre part ne se retrouveront pas dans la précarité, voire à l'aide sociale en cas de divorce, à cause d'un arrêt prolongé sur le marché de l'emploi. J'ai vu de trop nombreux cas de ce genre lorsque j'étais en fonction à espacefemmes.

Dans le rapport qui nous est ici présenté, l'Etat nous promet un nouveau programme d'incitation à la création de places d'accueil comme mesure compensatoire de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. Et si cette RIE III était refusée? Et si les mesures de compensation étaient refusées? Qu'en sera-t-il de toutes ces belles promesses?

**Meyer Loetscher Anne** (PDC/CVP, BR). Je vais parler ici de l'effet de l'offre en accueil extrafamilial sur la situation financière du canton et non sur tous les autres aspects de l'accueil extrascolaire.

Ce rapport laisse perplexe le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique et je vais simplement démontrer pourquoi. Vous le savez, le canton de Fribourg bénéficie d'une loi – et d'un règlement – sur les structures d'accueil extrafamilial de jour votée en juin 2011. On peut ressortir du message qui accompagnait alors le projet de loi qu'en développant les offres de structures en accueil extrafamilial, la main publique bénéficie de rentrées fiscales plus importantes grâce au travail rémunéré supplémentaire fourni par les parents, qu'elle épargne des dépenses d'aide sociale qui pourraient être dues à l'absence des revenus supplémentaires des ménages, que les cotisations sociales supplémentaires payées à l'AVS et au deuxième pilier assurent un revenu plus élevé à la retraite et contribuent ainsi à la santé financière des assurances sociales. Il y a encore plein d'autres arguments, des arguments clairs et une position pleine de convictions. Or, dans le rapport d'aujourd'hui, on lit qu'il n'est pas exclu que cette recette suffise à financer la réduction des frais de garde, qu'une offre plus attractive aurait certainement un impact sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, mais que l'excédent de ces recettes ne doit pas être surestimé et, pour finir, que pour les collectivités publiques, cet investissement est probablement une opération blanche.

Sincèrement, si vous vouliez mettre des bâtons dans les roues de la politique familiale, vous n'auriez pas pu faire mieux. Désormais, vous avez donné une arme aux personnes qui

auraient la mauvaise idée d'utiliser ce rapport pour lutter contre l'amélioration d'un soutien financier aux parents, cela en justifiant que cela n'a pas de retour positif fiscal sur l'Etat. Votre message de 2011 défendait avec conviction les bienfaits non seulement pour les enfants, pour les parents, pour les entreprises, mais aussi pour l'Etat. Vous justifiez justement un retour positif en matière de rentrées fiscales; sur quelle base aviez-vous alors fait le message de 2011 et comment expliquer aujourd'hui un tel écart avec ces réponses?

Avec ces commentaires, le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique prendra acte du rapport.

**Badoud Antoinette** (PLR/FDP, GR). M<sup>me</sup> la Députée Aebischer et mes préopinants ayant déjà largement exprimé leurs considérations sur ce postulat, j'adresse mes remerciements au Conseil d'Etat pour son rapport qui donne quelques informations intéressantes sur l'évolution de l'offre, mais je regrette que les plus-values de cette augmentation du point de vue fiscal et social n'ont pas été mesurées, faute de données suffisantes. Néanmoins, j'invite le Conseil d'Etat à prévoir désormais une base de données qui permettrait d'avoir une hypothèse sur les effets de l'offre dans le futur. Le rapport contient toutefois une nouvelle très réjouissante: l'élaboration, dans le cadre des mesures d'accompagnement RIE III, d'un nouveau programme d'incitation à la création de places d'accueil extrafamilial et de subventionnement. Cela facilitera le retour des femmes dans l'économie, ce qui permettra de pallier en partie au manque de main d'œuvre.

Le groupe libéral-radical pense qu'il est important d'avoir des places suffisantes pour les familles dont les deux conjoints travaillent. Avec ces remarques, notre groupe prend acte de ce rapport.

**Serena Silvio** (ACG/MLB, SE). Im Namen unserer Fraktion kann ich Folgendes zu diesem Bericht erwähnen.

In seinem Bericht zum Postulat Aebischer/Badoud bestätigt der Staatsrat, dass Investitionen in familienergänzende Betreuungseinrichtungen vom Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons her gesehen eine ausgezeichnete Investition in die Zukunft darstellen.

Für die öffentliche Hand geht der Staatsrat bei diesen Investitionen eher von einer Nullrunde aus. Dies ist jedoch insofern positiv, als dass Investitionen in familienergänzende Betreuungseinrichtungen das Kantonsbudget nicht zusätzlich belasten.

Eine wichtige Feststellung im Bericht ist, dass Eltern die familienergänzenden Betreuungsangebote nur nutzen, wenn das Angebot finanziell tragbar ist. Studien zeigen, dass Eltern ihren Beschäftigungsgrad sehr wahrscheinlich erhöhen, wenn sie einen Platz für ihr Kind in einer familienergänzenden Einrichtung finden und wenn der Preis tragbar ist. Es ist unbestritten, dass die Wirtschaft in den nächsten Jahren einen

Fachkräftemangel zu beklagen haben wird. Es ist daher in aller Interesse, die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben zu fördern, die Kosten für ausserfamiliäre Betreuungseinrichtungen zu senken, damit dieser unbestrittene wirtschaftliche Vorteil anhält. Als Gemeinderat weiss ich, dass eine Betreuungseinrichtung für Vorschul- und Schulkinder für die Gemeinde ein grosser Standortvorteil ist und dass schlussendlich jeder investierte Franken ein gut investierter Franken ist.

Ich begrüsse es daher sehr, dass der Staatsrat im Namen der flankierenden Massnahmen der 3. Reform der Unternehmensbesteuerung ein neues Programm zur Förderung und Subventionierung von Betreuungsplätzen erarbeiten will. Es ist zu hoffen, dass damit eine Erhöhung der Subventionsbeiträge und somit tiefere Beiträge für die Familien erreicht werden können. Davon wiederum werden auch die Wirtschaft, die Gemeinden und der Kanton profitieren.

**Peiry Stéphane** (UDC/SVP, FV). Le groupe de l'Union démocratique du centre a également pris connaissance avec intérêt de ce rapport. On prend note avec satisfaction de l'augmentation des places d'accueil extrascolaire, respectivement en crèche, et on comprend également la problématique de répondre très concrètement à la question sur les effets financiers du canton.

On prend acte de ce rapport, mais j'aimerais ici me faire le porte-parole de responsables communaux qui nous ont parfois interpellés sur une problématique touchant cet accueil extrascolaire, respectivement ces crèches: il arrive que des enfants de parents qui ne travaillent pas occupent des places en crèche et en accueil extrascolaire. Vous l'avez dit dans le rapport, l'offre ne répond pas à la demande, mais même si cela ne concerne pas beaucoup d'enfants, cette problématique existe quand même dans certaines communes où la loi ne permet pas de refuser en accueil extrascolaire un enfant de parents qui ne travaillent pas. Prenons le cas de parents dont l'un est par exemple au bénéfice d'une rente AI, de l'assurance-chômage ou qui ne travaille pas. On me dit alors que parfois les communes ne peuvent pas refuser l'accès en crèche à ces enfants-là. Je pense qu'on devrait également agir sur cet aspect-là pour augmenter l'offre en accueil extrascolaire et en crèche.

Avec ces considérations, nous prenons acte du rapport.

**Wicht Jean-Daniel** (PLR/FDP, SC). Je partage pratiquement tous les avis qui ont été émis. Franchement, comment baisser la participation des parents aux frais des structures d'accueil? C'est une vraie question, mais il y a une autre question que nous avons déposée ensemble avec ma collègue Susanne Aebischer: ces structures d'accueil répondent-elles aux besoins des parents et de l'économie? C'est ça, la question essentielle et aujourd'hui, personnellement, je pense que non. Nous avons donc posé une question et dans cette question, il y en a seize: ce sont deux mois par question et je ne sais pas s'il faudra en fait trente-deux mois pour la réponse. Cette

question a été déposée au mois de mars de cette année et c'est la question que je poserai à M<sup>me</sup> la Directrice SAS: quand pourrions-nous avoir des réponses, parce que là, on a effectivement identifié un certain nombre de problèmes et je pense que ces problèmes méritent des réponses. En fonction des réponses, on pourra peut-être prendre des mesures pour que ces structures soient plus efficaces et répondent aux besoins des parents et de l'économie.

**Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC).** On peut parler longtemps de l'accueil extrascolaire dans cette salle, mais ce qu'il faut, c'est vraiment sensibiliser les conseillers communaux responsables. On voit que dans une commune, si le conseiller communal responsable est sensibilisé, les choses avancent. On crée des places, on va de l'avant et il se passe quelque chose. Si un parent veut placer son enfant, il ne peut pas le placer le mardi et le mercredi et pas les autres jours, car il n'y a pas de place. Si vous avez un enfant, vous devez trouver une solution pour toute la semaine, du lundi au vendredi et sinon, ce n'est pas possible de placer son enfant. Vous devez absolument mettre l'accent sur ces conseils communaux, leur écrire, les rencontrer et les sensibiliser. Je suis étonné que même en Ville de Fribourg, on n'arrive pas à trouver des places d'accueil extrascolaire avec le nombre de bâtiments qu'on a. J'ai de la peine à comprendre, parce que nous, les communes, on doit trouver des solutions. Même si on n'a pas beaucoup de bâtiments, on doit les construire, on doit chercher des solutions, on loue des appartements. Je pense qu'en Ville de Fribourg, il y a quand même des appartements libres pour créer des accueils extrascolaires. C'est la même chose dans les autres districts ou dans certaines places où on rechigne, parce qu'on est dans une situation un peu plus rurale et qu'on ne crée pas d'accueil extrascolaire. Les citoyens qui y habitent ont aussi leurs épouses qui veulent travailler, qui ont aussi des places intéressantes et qui veulent garder leur poste. Il faut donc absolument changer les choses et sensibiliser les personnes.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** J'aimerais dire à M<sup>me</sup> la Députée Meyer Loetscher qu'elle a lu ce qu'elle a bien voulu lire dans ce rapport. J'aimerais quand même citer la fin du rapport: «Le Conseil d'Etat voit dans ce qui précède la confirmation que les investissements dans les structures d'accueil extrafamilial sont, d'un point de vue du développement économique cantonal, un excellent investissement dans l'avenir. De plus, il est incontesté que l'économie profite pleinement de l'accueil extrafamilial par un retour rapide des parents à la vie professionnelle, l'atténuation de la pénurie de main d'œuvre qualifiée ou encore l'augmentation des revenus, synonymes de rentrées fiscales supplémentaires.» Donc, je pense que les éléments que vous avez évoqués sont dans ce rapport.

Le Conseil d'Etat est convaincu du bienfait de l'accueil extrafamilial dans ce canton, notamment pour permettre la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, pour permettre aussi à l'économie de pouvoir compter sur de la main

d'œuvre compétente des parents, tant hommes que femmes. D'ailleurs, si vous avez bien lu le rapport sur la pauvreté, vous aurez vu que l'offre en accueil extrafamilial joue un rôle très important quant au choix du taux d'activité des mères et des pères. Les femmes avec des jeunes enfants travaillent significativement plus si cette offre est bonne et même plus souvent à plein temps. Les hommes, par contre, travaillent légèrement moins s'il y a une bonne offre d'accueil extrafamilial. C'est un élément qu'il faut aussi prendre en compte. Dans la situation actuelle, 78% des mères qui vivent en couple sont actives occupées. Je pense que c'est donc un élément extrêmement important et il faut avoir un nombre suffisant de places d'accueil extrafamilial.

M<sup>me</sup> la Députée Garghentini Python a relevé la légère hausse des places dans le canton. J'aimerais quand même rappeler ici les 523 nouvelles places en crèche depuis 2011. Je pense donc que c'est plus qu'une légère hausse. C'est un nombre important de nouvelles places qui ont été créées. Pour l'accueil extrascolaire, on avait en 2011, 2012, 2013 et 2014, 1694 places créées, soit un cumul de celles du matin, du midi et du soir. En effet, des communes créent parfois plus de places à midi ou plus le matin-midi, un peu moins le soir. Il y en a 700 depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 mai 2016 et on en a encore 1892 créées depuis le 1<sup>er</sup> juin 2016. Donc, on voit que les communes ont fait un énorme travail pour renforcer toute l'offre du nombre de places dans le canton.

Concernant les structures qui doivent accepter des enfants de parents qui ne travaillent pas, il n'y a effectivement pas dans la loi l'interdiction d'accueillir ces enfants. La loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour préconise que tout enfant peut avoir accès à une crèche, sous réserve évidemment qu'il y ait des places disponibles. C'est dans ce cadre-là que les structures d'accueil, le cas échéant, peuvent analyser la situation en fonction du besoin et voir s'il y a davantage de parents travaillant qui souhaitent placer leur enfant. Et c'est à ces parents-là que les structures d'accueil donnent la priorité.

Je rappelle aussi que c'est parfois extrêmement important pour certains enfants de pouvoir être socialisés et la crèche a aussi un rôle dans ce cadre-là.

Quant à la question du député Wicht, c'est une question qui demande un corapport entre deux Directions. Cela prend donc un tout petit peu plus de temps. Comme dans une question, il y a effectivement seize questions, ce n'est parfois pas si simple, parce que ça englobe un champ très large de réponses qui demandent un peu plus de temps. Je dois dire que la priorité de ma Direction dans ce domaine-là, ces derniers mois, a été de travailler sur les mesures d'accompagnement. On a fait un énorme travail pour pouvoir présenter un projet sur tout ce volet de l'accueil extrafamilial, dont le projet de mesures d'accompagnement, et c'est la priorité que nous avons donnée. Nous sommes convaincus que les mesures d'accompagnement, avec les 7 millions de frs par année pour la création

du fonds pour soutenir encore et encore la création de places, sont importantes. Mais aussi, comme on a déjà eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises ce matin, diminuer de 13 frs le prix coûtant pour les parents à la journée est aussi un élément très important. Je dois dire que les mesures de compensation ont été discutées avec les employeurs; le paquet tel qu'il est présenté a été négocié avec les milieux économiques et il est soutenu en tout cas par les milieux économiques qui ont participé à toute la discussion sur la RIE III avec le Conseil d'Etat. Evidemment, si la RIE III ne devait pas passer, le Conseil d'Etat devra refaire une analyse, parce que je pense que ça doit rester un objectif de continuer de créer des places dans le canton et de diminuer la charge du prix coûtant pour les parents. Mais évidemment l'Etat n'est pas seul dans ce dossier. Je le redis une fois, je pense que les communes ont également un rôle extrêmement important à jouer dans ce dossier. Toutes les mesures qui devaient être prises au niveau du canton, que ce soient les discussions sur les fonds cantonaux qui ont permis la création de places, le barème de référence pour assurer le prix abordable pour toutes les familles, toutes les mesures qui étaient du domaine de ma compétence, dans ma Direction, ont été prises. Je crois qu'on doit poursuivre ensemble main dans la main pour permettre aux familles de notre canton de concilier vie professionnelle et vie familiale.

C'est avec ces remarques que je vous invite à prendre acte de ce rapport.

**Meyer Loetscher Anne** (PDC/CVP, BR). Je voulais quand même dire que l'évidence du bien-fondé de l'économie est conforme effectivement à ce qui était écrit dans le message du projet de loi. Néanmoins, il y a des disparités significatives en ce qui concerne les rentrées fiscales pour l'Etat et c'était le sujet du postulat.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

## **Motion 2014-GC-212 Susanne Aebischer/ Antoinette Badoud Augmentation de la sécurité des enfants confiés aux structures d'accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg<sup>1</sup>**

Prise en considération

**Aebischer Susanne** (PDC/CVP, LA). Désolée de parler autant ce matin, mais c'est ce qui arrive quand tous les postulats et motions que j'ai déposés arrivent dans la même matinée. Mes liens d'intérêts restent les mêmes: je suis membre du comité de Kibesuisse, membre du comité de la Fédération fribourgeoise d'accueil extrafamilial de jour et présidente de Kibelac, accueil d'enfants dans le district du Lac.

J'aimerais ne plus jamais être en face de parents qui ont placé des enfants chez une famille d'accueil et devoir leur expliquer que dans notre canton, on admet que des abus sexuels aient lieu, parce qu'on n'a pas pris des informations de police sur des procédures ou des enquêtes en cours où il y a eu des évidences. Je souhaite que cela ne vous arrive jamais.

C'était ma motivation pour déposer cette motion, car demander des extraits de casier judiciaire et des certificats médicaux est déjà ancré dans l'ordonnance fédérale sur la prise en charge extrafamiliale et dans les règlements d'application de notre loi cantonale. Je prends un autre exemple: pour naturaliser quelqu'un dans notre canton, pour devenir citoyen de notre canton, l'art. 10 LDCF mentionne bien qu'on prend des extraits du casier judiciaire et des informations de police. Mais pour garder un enfant dans une famille d'accueil... Et je précise: dans une famille d'accueil, parce que dans les crèches, oui, c'est déjà en place, les casiers judiciaires sont demandés. Dans les crèches, des ordonnances précisent que pour changer les couches, il doit y avoir deux personnes présentes dans la pièce. Mais dans une famille d'accueil? Donc, M. Dutroux peut venir s'installer dans le canton de Fribourg, sa femme est maman de jour et on ne se renseigne pas s'il y a une procédure en cours contre ce monsieur. Et on admet ça. A mon avis, c'est inadmissible, Mesdames et Messieurs.

C'est pourquoi je vous prie d'accepter cette motion dans son entier et de rejeter le fractionnement tel que proposé par le Conseil d'Etat.

**Chassot Claude** (ACG/MLB, SC). Le groupe Alliance centre gauche a pris connaissance de la motion de nos collègues Susanne Aebischer et Antoinette Badoud. Nous partageons entièrement leur souci. Dans ce sens, les démarches visées par la motion permettent à l'évidence d'avoir de meilleures garanties lors de l'engagement de personnes s'occupant de structures d'accueil extrafamilial dans notre canton.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat nous dit notamment: «L'expérience actuelle fait que les standards de sécurité sont adéquats.» A titre personnel, je me permets tout de même de vous signaler à cet égard une petite anecdote que j'ai vécue il y a quelques temps déjà, mais qui reflète le degré de tolérance fort différent que nous pouvons avoir dans un même exécutif communal: que penser d'un membre de cette autorité du premier niveau, qui plus est à la tête de la commission scolaire, qui propose à ses collègues de nommer une personne avec un casier judiciaire achalandé – ça existe –, ceci pour lui donner une nouvelle chance? Voilà une situation qui m'avait interpellé à l'époque et pour laquelle j'avais donné une réponse tranchée.

A titre personnel, je suis quelque peu étonné aussi que la Fédération fribourgeoise d'accueil familial de jour ne souhaite pas obtenir des données de police sensibles, mais seulement un préavis positif ou négatif de la part d'un organisme qui reste à définir.

<sup>1</sup> Déposée et développée le 19 décembre 2014, BGC décembre 2014 pp. 3091ss; réponse du Conseil d'Etat le 23 août 2016, BGC octobre 2016 pp. 2900ss.

Enfin, notre groupe remercie la représentante du Gouvernement et l'ensemble de ses services pour les réponses détaillées qui nous sont fournies à ce jour. Cette motion, nous allons l'accepter, car elle cadrera mieux un sujet très sensible à nos yeux. Donc, mieux vaut agir en amont que regretter n'avoir rien fait.

Notre groupe acceptera également son fractionnement à l'unanimité.

**Schär Gilberte** (UDC/SVP, LA). Le groupe de l'Union démocratique du centre a examiné avec attention la motion ayant pour but d'augmenter la sécurité des enfants confiés aux structures d'accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg.

Souhaiter que les autorités de surveillance et associations puissent prendre des renseignements de police afin d'assurer que le personnel côtoyant les enfants est fiable est en soi une bonne intention. Un contrôle de santé destiné au même personnel, au moyen d'un formulaire comprenant des données précises, est incontestable.

Selon les renseignements fournis par le Conseil d'Etat, les standards de sécurité sont actuellement adéquats. Les mesures de surveillance correspondraient à la nécessité. Une consultation par le Conseil d'Etat des acteurs concernés, des différentes fédérations d'accueil et de crèches a certainement été utile. En étant concerné quotidiennement par la cause, il est possible de fournir des informations crédibles.

Le point sensible pour le groupe de l'Union démocratique du centre concerne les procédures pénales en cours. Certes, le casier judiciaire VOSTRA, relevant du droit fédéral, affiche des jugements, des sanctions et leur exécution et les procédures pénales en cours. Cependant, l'accès et l'utilisation de ce document sont limités et l'issue d'une procédure pénale peut se terminer par un acquittement. Recourir aux fichiers de police paraît être une piste inadéquate, car l'issue des procédures pénales est également inconnue. Il est là, le hic.

La motion Nicolas Kolly/Albert Lambelet demandant l'introduction de l'obligation de consulter l'extrait du casier judiciaire lors de l'engagement de personnel de l'Etat côtoyant des mineurs a été acceptée par le Grand Conseil. Un projet de modification de la loi sur le personnel est actuellement en cours d'élaboration. Cependant, malgré toutes ces mesures – que je salue –, la question des procédures pénales en cours n'est pas résolue. Quant au formulaire médical utilisé et révisé en 2014, il semble être approprié. Une base légale sera encore introduite par le Conseil d'Etat actuel concernant le certificat médical. Quant à la prise en charge des coûts relatifs aux extraits demandés, le groupe de l'Union démocratique du centre est d'avis qu'ils doivent être à la charge de la personne concernée.

Comme la problématique des procédures pénales n'est pas résolue, le groupe de l'Union démocratique du centre peut accepter le fractionnement de la motion. Au sujet de la frac-

tion 1 (introduction de la production d'un extrait du casier judiciaire et un certificat médical en procédure de postulation pour le personnel), c'est en ordre également.

Par contre, nos avis divergent concernant la fraction 2 (exigence d'un extrait des procédures pénales en cours).

**Lehner-Gigon Nicole** (PS/SP, GL). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre du comité de la Fédération fribourgeoise des accueils extrascolaires. La sécurité des enfants confiés à des tiers est une exigence fondamentale qui ne doit faire l'objet d'aucune négligence. En ce sens, la motion Aebischer/Badoud est du plus grand intérêt. Elle y relaie les craintes bien légitimes des parents dont les enfants fréquentent des accueils extrafamiliaux et que le groupe socialiste partage entièrement.

Pour arriver à ces fins, toutes les mesures utiles doivent être prises et le législateur en a déjà prévues qui exigent la transparence sur les personnes qui accueillent les enfants.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat rappelle que les standards de sécurité sont actuellement adéquats et que les mesures de surveillance fonctionnent bien. Il rappelle aussi que la loi sur le personnel de l'Etat sera modifiée dans le sens d'une obligation de produire un extrait de casier judiciaire pour tout membre du personnel de l'Etat dont l'activité impliquera des contacts réguliers avec des mineurs.

Par contre, il démontre que la possibilité de consulter des fichiers de police, préconisée par les motionnaires, n'apporterait pas le surcroît de sécurité espéré, mais propose une modification de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial susceptible d'améliorer la sauvegarde de l'intégrité des enfants confiés. A cette fin, il entre en matière en proposant de fractionner la motion.

Le groupe socialiste partage la démonstration du Conseil d'Etat et acceptera le fractionnement.

**Meyer Loetscher Anne** (PDC/CVP, BR). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique partage le souci des deux motionnaires en matière de sécurité des enfants confiés à des structures d'accueil.

Même si nous savons que dans la majeure partie des cas, il n'y a aucun souci, un enfant qui vit une telle situation suffit à devoir trouver une solution pour que cela n'arrive plus.

La réponse à la motion nous montre la complexité de la mise en œuvre pour avoir un extrait des procédures pénales en cours. Or, selon des informations, cela devrait être tout à fait possible. Afin de garantir le principe que toute personne est présumée innocente jusqu'à ce qu'elle a été déclarée coupable soit bien préservé, c'est bien la police qui devrait être juge pour dire si oui ou non le foyer dans lequel des enfants sont placés est digne de confiance. Nous devons appliquer la tolé-

rance zéro et la police est la mieux à même de jouer ce rôle, puisqu'elle est en possession des données.

Néanmoins, nous tenons à souligner que la réponse à la motion ne correspond pas à la demande des députées Aebischer et Badoud, puisque seul le personnel des structures est concerné, alors que le doute est aussi possible sur les tierces personnes vivant dans la maison d'accueil: le mari, un enfant adolescent, par exemple.

Ainsi le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique ne va donc pas suivre la proposition du Conseil d'Etat, qui demande le fractionnement, et votera la motion dans son entier.

**Badoud Antoinette** (PLR/FDP, GR). Egalement soucieuse de la politique cantonale en matière de sécurité des enfants confiés aux structures d'accueil, j'ai déposé, en collaboration avec M<sup>me</sup> Aebischer, une motion demandant l'introduction d'une base légale qui permette aux autorités de surveillance de prendre tous les renseignements utiles pour surveiller, d'un œil plus attentif encore, les structures d'accueil extra-familial de jour. Comme le nouvel extrait spécial du casier judiciaire – art. 371a CP – ne fait pas état des procédures en cours, il nous paraissait utile d'introduire une base légale permettant aux autorités de surveillance concernées, notamment le SJE, d'avoir accès à tous les renseignements de police utiles, de même qu'un certificat médical.

Quant à l'exigence d'un extrait pour des procédures pénales en cours, je peux comprendre à titre personnel les quelques réticences du Conseil d'Etat quant à l'obtention de renseignements de police, car il semble que les fichiers de police ne sont pas mis à jour avec les jugements.

Il reste cependant une piste que le Conseil d'Etat n'a pas examinée: dans notre canton, il y a un Ministère public, qui est un organe majeur dans la conduite des procédures pénales. Il pourrait y avoir là des pistes à examiner en matière de collaboration, aussi bien avec le SEJ qu'avec la police, comme l'a déjà dit ma comotionnaire, M<sup>me</sup> Aebischer. Ce qui est possible pour les procédures de naturalisation devrait aussi l'être pour assurer une sécurité maximale des enfants placés.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat constate que le dispositif de surveillance existant à ce jour fonctionne déjà bien. Il accepte toutefois que la production d'un extrait du casier judiciaire au sens de l'art. 371 CP et d'un certificat médical soit requis pour les procédures de postulation pour le personnel des structures d'accueil extrafamilial et les assistantes parentales. Par conséquent, la proposition du Conseil d'Etat permet de s'approcher du risque 0.1, sachant que le risque zéro est à mon sens une vue de l'esprit.

Le groupe libéral-radical acceptera le fractionnement de cette motion, qui permettra d'assurer une meilleure protec-

tion de l'enfant, mais il sait aussi, il est vrai, que la loi ne peut pas tout prévoir.

Pour ma part, je soutiendrai l'entier de la motion pour être en conformité avec mes considérations. Je vous prie d'en faire de même.

**Grandjean Denis** (PDC/CVP, VE). Mes liens d'intérêts: je suis policier et effectue des enquêtes judiciaires.

Dans l'enquête, le prévenu est souvent présumé innocent. Lorsqu'on fait l'enquête, on doit la faire à charge et à décharge.

Par contre, il y a aussi des plaintes déposées de manière abusive suite à des conflits personnels. Comme le Conseil d'Etat, je pense que la deuxième partie de la motion va trop loin. Durant l'enquête, on ne peut encore dire que la personne est coupable.

Je suis d'accord avec le Conseil d'Etat sur le fractionnement de cette motion.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Le Conseil d'Etat est aussi très, très sensible à la question de la sécurité des enfants qui sont confiés à des tiers. Je pense que c'est extrêmement important qu'on puisse renforcer le dispositif. C'est ce que nous proposons en mettant une base légale à ce qui se pratique déjà au SEJ pour les responsables des crèches et pour les assistantes parentales, lesquelles sont indépendantes sous la surveillance directe du SEJ; et nous proposons de l'étendre effectivement aux assistantes parentales qui sont sous la responsabilité des structures régionales. Dans cadre-là, nous proposons d'avoir un casier judiciaire destiné à des particuliers et ancré à l'art. 371 CP et qui va même plus loin que ce que nous allons demander pour le personnel de la LPers, puisque y sont mentionnés les jugements pour crimes et délits ainsi que les jugements pour contraventions dans lesquels est prononcée une interdiction d'exercer une activité, une interdiction de contact ou une interdiction géographique.

Nous avons examiné avec beaucoup d'attention cette motion, parce que nous souhaitons voir ce qui était possible. Vous l'avez lu dans la réponse, pour le casier VOSTRA, ce n'est pas possible. Nous n'avons pas les bases légales qui nous permettent d'avoir accès à ces données. Même dans la modification du droit fédéral relatif au casier judiciaire, qui est en train d'être discutée actuellement, il ne sera pas possible de couvrir les personnes concernées par la demande des motionnaires.

En ce qui concerne les fichiers de police, je crois que M. le Député Grandjean a évoqué la problématique. Donc, ce sont des données extrêmement sensibles et ça va demander un énorme travail. Je crois que c'était M<sup>me</sup> la Députée Meyer Lötscher qui, dans le débat précédent, a dit: «Arrêtez de mettre des mesures administratives qui pèsent trop lourdement.» Ça va être des grosses mesures demandées à la police. Il faudra vraiment édulcorer tous les rapports, ôter toutes

les données sensibles. Je rappelle que ce sont 700 assistantes parentales dans les structures. Et dans les crèches, je ne sais pas combien de centaines de collaboratrices et collaborateurs cela représente. Ce sera quand même un énorme travail qui sera demandé aux structures si on doit avoir ces fichiers de police. Vous pouvez être dans une fiche de police parce vous avez été simplement témoin de quelque chose. Ceci peut arriver à tout un chacun d'être témoin. Cela va demander beaucoup de procédures administratives.

Ce que nous proposons – et nous estimons que par ce moyen-là, on atteint les mêmes objectifs, mais avec une solution pragmatique –, c'est donc la production de l'extrait de casier spécial. On l'ancre dans la loi, on l'étend aussi aux assistantes parentales qui sont gérées par les structures régionales; ce qui, je pense, est tout à fait juste. On ancre le certificat médical qui permet aussi d'avoir un certain nombre de renseignements. Je pense qu'avec ces mesures, on renforce la sécurité. Dans ce sens-là, je remercie les deux motionnaires pour leur motion, parce que c'est important qu'on puisse renforcer cette sécurité. C'est vrai, je crois que le risque zéro, on ne l'a jamais, mais on doit tout faire pour tenter d'atteindre ce risque zéro.

C'est avec ces remarques que je vous demande d'accepter le fractionnement, c'est-à-dire d'accepter de modifier la LStE en introduisant la production d'un extrait de casier judiciaire au sens de l'art. 371 CP et un certificat médical en procédure de postulation pour le personnel des structures d'accueil extra-familial et les assistantes parentales et de refuser l'exigence d'un extrait des procédures pénales en cours.

Je vous rappelle que si vous acceptez ce dernier élément, il faudra des postes pour pouvoir faire ce travail.

C'est avec ces remarques que je vous invite à suivre la proposition du Conseil d'Etat.

**Le Président.** Nous allons donc voter sur ce fractionnement, puis, en fonction du résultat, sur les deux parties fractionnées ou sur cette motion dans son ensemble.

- > Au vote, le fractionnement de cette motion est accepté par 63 voix contre 24. Il y a 2 abstentions.

*Ont voté pour le fractionnement:*

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), 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), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 63.*

*Ont voté contre le fractionnement:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 24.*

*Se sont abstenus:*

Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP). *Total: 2.*

- > Au vote, la prise en considération de la fraction relative à la modification de la LStE est acceptée par 85 voix contre 3. Il n'y a pas d'abstention.

*Ont voté pour la prise en considération de la fraction relative à la modification de la LStE:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP),

Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuway Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 85.*

*Ont voté contre la prise en considération de la fraction relative à la modification de la LStE:*

Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Serena Silvio (SE,ACG/MLB). *Total: 3.*

- > Au vote, la prise en considération de la fraction relative à l'exigence d'un extrait des procédures pénales en cours est refusée par 54 voix contre 31. Il y a 4 abstentions.
- > Cet objet (fraction relative à la modification de la LStE) est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

*Ont voté pour la prise en considération de la fraction relative à l'exigence d'un extrait des procédures pénales en cours:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuway Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 31.*

*Ont voté contre la prise en considération de la fraction relative à l'exigence d'un extrait des procédures pénales en cours:*

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot Claude (SC,ACG/

MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghenti Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP). *Total: 54.*

*Se sont abstenus:*

Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 4.*

**Postulat 2014-GC-146 Giovanna Garghenti Python/Rose-Marie Rodriguez**  
**Prise en charge des enfants de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité<sup>1</sup>**

**Prise en considération**

**Garghenti Python Giovanna (PS/SP, FV).** Toutes les études menées, que ce soit dans les pays de l'OCDE, en France ou en Suisse, mais également les observations et constatations des professionnels sur le terrain arrivent aux mêmes conclusions: les enfants des familles défavorisées ou précarisées qui n'ont pas fréquenté un lieu d'accueil avant leur entrée à l'école commencent l'école avec des retards qui ne seront pas comblés par l'école. Et les écarts continueront à se creuser.

Les études et colloques menés en Suisse par l'OFAS, Caritas ou les milieux de la petite enfance arrivent aux mêmes conclusions: les enfants de milieux socialement défavorisés peuvent combler leur retard en fréquentant des lieux de socialisation avant l'entrée à l'école. Nous en avons déjà parlé lors du rapport sur la pauvreté. Il est donc primordial pour l'égalité des chances que les enfants de milieux socialement défavorisés puissent fréquenter des lieux où leurs compétences sont développées et ce avant leur entrée à l'école. Nous

<sup>1</sup> Déposé et développé le 12 septembre 2014, BGC septembre 2014 pp. 1992ss; réponse du Conseil d'Etat le 5 septembre 2016, BGC octobre 2016 pp. 2895ss.

sommes étonnées que le Conseil d'Etat propose le rejet de ce postulat, car il est possible de fournir les informations demandées, preuve en est qu'il l'a fait dans le rapport sur la pauvreté. Nous sommes d'autant plus étonnées que dans ce même rapport sur la pauvreté, il est clairement explicité que les enfants issus de familles socio-économiquement défavorisées se retrouvent dans des situations précaires à l'âge adulte. Je cite: «L'un des principaux leviers pour casser les cycles intergénérationnels de pauvreté est le développement de crèches.» Ce point a déjà été discuté ce matin, je ne vais pas y revenir. Par contre, je vais me permettre des remarques sur la réponse que le Conseil d'Etat donne à notre postulat.

Au point 2, la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour prévoit que l'Etat et les communes subventionnent les structures qui permettent la conciliation travail-famille. Contrairement à ce qui a été dit dans un rapport précédent, notamment par notre collègue député Peiry, le travail des parents détermine la priorité pour une place en crèche. Les enfants de demandeurs d'emploi, de parents à l'aide sociale ou à l'AI ou de parents dont un est au foyer sont défavorisés dans l'accès aux crèches ou aux accueils extrascolaires, alors que ce sont souvent ceux qui en ont le plus besoin pour leur développement.

Au point 3, la grille de référence publiée par l'Etat n'est pas obligatoire et les communes ne l'appliquent pas. Il ne suffit pas d'avoir un prix minimum; il faut aussi imposer les tarifs sur les revenus moyens. Des tarifs peuvent varier du simple au triple selon les districts. Parfois, les parents paient le plein tarif dès un revenu moyen.

Au point 4, il s'agit là de belles déclarations; il n'y a pas de cohérence entre les mesures concrètes, comme la baisse envisagée de la participation financière de l'Etat, la baisse des dotations et de normes de qualité ou la baisse du financement de la formation continue. Donc, pas de cohérence entre ces mesures et les brassages d'idées qui ont lieu lors des journées où, par exemple, je participe ou lors des discussions sur la politique globale de l'enfance et de la jeunesse mentionnée à la fin de la page 3 et au début de la page 4, d'où l'utilité de ce postulat.

Que veut et que peut mettre en place l'Etat? Quels moyens d'incitation a-t-il pour faire en sorte que les enfants, qui en ont le plus besoin pour une question d'égalité des chances, aient la possibilité de fréquenter des lieux de socialisation avant d'entrer à l'école? Certaines pistes n'ont pas été proposées dans la réponse donnée par le Conseil d'Etat. Je pense ici notamment aux écoles maternelles, aux maisons vertes, comme par exemple la Maison de la petite enfance à Fribourg, laquelle devrait exister dans chaque région du canton. Je pense également aux actions menées par l'Association pour l'éducation familiale, en particulier: «J'apprends le français avec mon enfant» ou «Ecole Plus». Ces deux bonnes pratiques ont besoin d'être élargies dans le canton.

Je pense également aux Espaces-Enfants, aux structures qui accueillent des parents migrants pour l'apprentissage d'une langue du canton, comme par exemple espacefemmes ou l'AMAF. Ces deux associations ne sont pas soutenues au niveau de l'accueil de la petite enfance, alors qu'elles font un énorme travail d'encouragement préscolaire.

C'est pourquoi je vous invite à soutenir la prise en considération de ce postulat. Et dans le cas où il serait rejeté, j'invite le Conseil d'Etat à suivre les pistes indiquées, c'est-à-dire à soutenir et développer les places de l'accueil préscolaire. C'est un investissement qui sera payant à terme.

**Bourguet Gabrielle** (PDC/CVP, VE). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique a analysé avec intérêt le postulat qui nous est soumis. Je ne vais pas redévelopper tous les arguments en faveur de l'importance des structures d'accueil extrafamilial et de tous les moyens qui permettent de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle pour lutter contre les risques de précarisation. Il est pris acte que le Conseil d'Etat n'a pour l'instant pas les moyens d'établir le pourcentage d'enfants de familles socialement défavorisées ou issus de familles en situation de précarité, qui fréquentent les crèches ou toute autre structure d'accueil de la petite enfance, le SEJ ne détenant pas ce type de statistiques.

C'est pourquoi notre groupe va rejeter ce postulat, qui nécessiterait pour la rédaction du rapport l'élaboration de tout un système de calculs, système rendu encore plus difficile par le fait que le concept de «socialement défavorisés» ou «en situation de précarité» n'est pas défini en l'état. Je pense que si nous devions, nous, le définir maintenant, il y aurait de nombreux avis sur la question. En outre, le rapport périodique sur la pauvreté, dont nous avons parlé tout à l'heure, apporte déjà des éléments de réponse à ce type de questions. Il pourra toujours répondre à l'avenir à ce type de questions en affinant éventuellement peut-être un peu encore l'analyse sans besoin de rédiger aujourd'hui un rapport spécifique sur cette question.

Je vous invite donc, au nom de mon groupe et à l'instar du Conseil d'Etat, à rejeter ce postulat.

**Schneuwly André** (ACG/MLB, SE). Das Mitte-Links-Bündnis hat die Antwort zum Postulat gelesen. Der Staatsrat, und vor allem auch das Jugendamt, engagieren sich auf verschiedenen Ebenen für die Förderung von Kindern in schwierigen Situationen. Trotzdem denken wir, dass nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Wir unterstützen das Verfassen eines Berichtes, der aufzeigen könnte, welche zusätzlichen Massnahmen eingeleitet werden können, damit Kinder auch in solchen Situationen besser erfasst und gefördert werden können.

Gegenwärtig zeigt sich in den Schulen, dass vermehrt Kinder aus diesen Verhältnissen und vor allem auch ausländische Kinder – obwohl in der Schweiz geboren – beim Eintritt in den Kindergarten nicht Deutsch sprechen können. Dies kann

nicht sein und muss zugunsten der Kinder verhindert werden. Hier braucht es Präventionsarbeit. Da könnte der Bericht wichtige Informationen und Verbesserungen aufzeigen und einleiten. Es könnte ein Vergleich mit anderen Kantonen gemacht werden, Basel zum Beispiel hat ein ganz interessantes Modell. Durch eine bessere Erfassung und Förderung von Kindern in solchen Situationen könnte vorbeugend auch Geld gespart werden. Diese Kinder brauchen in der Schule zusätzliche Förderung durch spezialisiertes Fachpersonal, zum Beispiel durch pädagogische Unterstützung oder Logopädie.

Gemäss Schulreglement erhalten diese Kinder ab dem Jahre 2018 während der Schulzeit keinen Deutschunterricht mehr. Das Mitte-Links-Bündnis unterstützt das Postulat.

**Zadory Michel** (*UDC/SVP, BR*). La réponse du Conseil d'Etat au postulat Garghentini Python/Rodriguez a retenu toute l'attention du groupe de l'Union démocratique du centre. Ce postulat concerne la mise en application de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour. Le Conseil d'Etat a tenté de donner des réponses aux questions posées – apparemment, ces réponses sont insuffisantes –, mais propose malgré tout de rejeter ce postulat.

Le groupe de l'Union démocratique du centre suivra à l'unanimité l'avis du Conseil d'Etat.

**Lehner-Gigon Nicole** (*PS/SP, GL*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis enseignante en maternelle à la retraite.

Personne ne doute aujourd'hui que les premières années de la vie représentent une phase critique dans le développement d'un enfant. C'est pendant cette période que se posent, pour les petits, les jalons de leur réussite, de leur formation et de leur vie. Ainsi, mieux ils sont encadrés durant ces premières années, plus ils pourront développer leur potentiel et recevoir les mêmes chances de départ pour leur futur.

Ces étapes du développement sont étudiées et documentées dans le centre universitaire pour l'éducation de notre Université, sous la direction du docteur Margrit Stamm. Ce sont les résultats de ces recherches que les maternelles proposent à leurs élèves en leur présentant des activités d'éveil stimulantes pour leur développement et leur autonomie. Il n'y a pas besoin d'être socialement défavorisé ou en situation de précarité pour en avoir besoin et en profiter. Les maternelles existent dans le canton depuis plus de trente ans. Elles sont, dans leur grande majorité, issues d'initiatives privées et n'ont été que très rarement soutenues par les communes. Au début des années 2000, avant l'introduction des deux années d'école enfantine, elles accueillait plus de 80% des enfants fribourgeois de 3 à 5 ans. Aujourd'hui, leur nombre a diminué, puisque les enfants sont scolarisés dès 4 ans en première HarmoS, mais celles qui restent continuent d'accueillir les 3–4 ans, mais elles ne sont même pas citées par le Conseil d'Etat dans sa réponse à la première question du postulat.

Il est de la responsabilité des communes d'évaluer le type et le nombre de places d'accueil qu'elles proposent aux familles, mais certaines se contentent d'un minimum pour limiter les dépenses. Ainsi, suivant leur lieu de résidence, tous les petits Fribourgeois n'ont pas accès à l'égalité des chances. Je pense que sans une plus grande participation financière de l'Etat, dans tous les types de structures d'accueil, cette égalité ne sera pas réalisée. Certes, depuis 2011 et la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour, les solutions qui permettent aux familles de concilier vie professionnelle et vie familiale se sont notablement développées. Mais parallèlement à la quantité, il faut aussi se préoccuper de la qualité de l'accueil. A cette fin, je pense, avec le groupe socialiste, qu'un rapport du Conseil d'Etat sur la prise en compte et la spécificité de toutes les structures qui accueillent les enfants avant leur scolarité a sa raison d'être.

C'est pourquoi je voterai oui à ce postulat, car il faut voir grand pour les petits.

**Rodriguez Rose-Marie** (*PS/SP, BR*). J'essayerai d'être brève, parce que beaucoup de choses ont été dites. J'interviens en tant que coauteure de ce postulat et je décline mon lien d'intérêts: je suis enseignante au CO d'Estavayer depuis vingt-neuf ans et suis en contact régulièrement avec des adolescents issus de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité.

J'ai bien entendu les arguments émis dans ce Plénum par mes collègues députés, de même que j'ai lu ceux du Conseil d'Etat. Je suis à nouveau déçue que le Conseil d'Etat ne cherche pas à utiliser cette occasion pour aller plus loin dans les mesures de prévention de pauvreté dont nous avons parlé ce matin.

Ce postulat devrait d'abord être refusé sous prétexte que la notion de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité n'est pas assez claire ou les critères d'analyse sont difficiles à définir? Le rapport sur la pauvreté de ce matin donne une définition, somme toute assez précise, à la page 7, de la pauvreté non seulement matérielle, mais aussi symbolique, culturelle et sociale.

Ensuite, ce postulat devrait être refusé sous prétexte que le SEJ ne tient pas de statistiques sur le type d'enfants qui fréquentent les structures d'accueil extrafamilial? Le SEJ est l'organe de l'Etat responsable de surveiller ces structures, lesquelles dépendent essentiellement des communes pour leur création et leur fonctionnement. Les communes n'ont pas – ou ne donneraient pas – ce type d'informations au nom de la protection des données. J'imagine que cela pourrait être modifié.

Le Conseil d'Etat insiste sur l'importance de la sensibilisation des parents aux divers outils existants, tel que le programme de la Direction de la santé et des affaires sociales «Je participe» et ceux énumérés dans le rapport «Soutenir les enfants et les jeunes dans le canton de Fribourg». Les parents devraient, dans l'idéal – bien sûr dans l'idéal – être au cou-

rant des différents programmes établis par les communes, les premiers partenaires des familles. Mais encore une fois, il y a parents et parents, communes et communes, moyens et moyens, donc un grand nombre d'inégalités possibles.

En conclusion, je répéterai ici combien il est décevant de lire que le Conseil d'Etat nous renvoie, comme seule réponse, aux mesures d'accompagnement liées à RIE III et au rapport sur la pauvreté, peu relevant pour les enfants en situation de pauvreté matérielle et surtout en pauvreté intellectuelle qui, eux, sont très peu remarqués. Je pense ici à des enfants en grande difficulté cognitive, sociale ou comportementale, qui ne seront détectés qu'à l'école infantine. Dans certaines régions comme la mienne, les délais entre le signalement d'un enfant en difficulté à l'école infantine et sa prise en charge s'étalent souvent sur plusieurs mois et c'est autant de temps perdu pour cet enfant, sa famille et notre société.

Pour éviter cela, je vous demande de soutenir ce postulat.

**Wüthrich Peter** (PLR/FDP, BR). Le contenu du postulat est louable, mais le groupe libéral-radical se joint à la réponse du Conseil d'Etat et refusera ce postulat, notamment aussi pour les raisons évoquées liées aux mesures d'accompagnement de la RIE III.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Effectivement, il est extrêmement important de s'occuper de la prise en charge des enfants de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité. Effectivement, on n'a pas les chiffres du SEJ, parce qu'on ne tient pas ces statistiques. Premièrement, il nous faudrait du personnel pour les établir et, deuxièmement, ce sont les structures d'accueil qui reçoivent les parents, qui récoltent les données. Ce ne sont pas des données qui sont transmises au SEJ en tant que telles. Je crois que c'est peut-être un élément important.

Nous avons tenté de répondre le mieux possible aux différentes questions posées. Je rappelle qu'on fait aussi état, dans la réponse au postulat, de notre rapport «Soutenir les enfants et les jeunes dans le canton de Fribourg. Etat des politiques actuelles et potentiel de développement» – ça, c'est pour les mesures qui concernent les Directions de l'Etat – et «Etat des lieux et analyse de l'offre des mesures pour les enfants et les jeunes dans les communes du canton de Fribourg». Dans ces deux rapports, vous trouverez l'ensemble des mesures que vous avez regretté ne pas retrouver dans cette réponse au postulat. Je rappelle, comme indiqué dans la réponse, que ces deux documents sont en ligne sur nos sites.

Si nous avons établi ces états des lieux, c'est justement pour prendre en compte ces préoccupations dans notre politique de l'enfance et de la jeunesse «Je participe» «Ich mache mit». Donc, on est en plein processus d'élaboration de cette stratégie. Nous avons déjà fait une première journée cantonale où, avec plus de 200 partenaires – y compris les communes –, nous avons défini ensemble les objectifs stratégiques que

nous voulons atteindre dans cette stratégie. Dans ce cadre-là, un volet est dédié à l'appui à la parentalité, l'accompagnement des enfants justement concernés par ce postulat.

Au début du mois de novembre, nous aurons la deuxième journée cantonale de la stratégie. Donc, nous allons avoir neuf ateliers sur lesquels nous allons, avec de nouveau 230 personnes inscrites dont plus d'une cinquantaine de personnes provenant des communes, développer les mesures qui pourront être mises en place dans le cadre de ces objectifs afin de pouvoir définir ensemble cette stratégie, laquelle devrait pouvoir être mise en consultation dans le courant de l'année prochaine, d'abord à l'interne auprès des Directions de l'Etat, puisque des mesures en dépendront. Je rappelle que dans ce domaine-là, les sept Directions de l'Etat sont concernées. J'espère une adoption de cette stratégie par le Conseil d'Etat à la fin de l'année prochaine. C'est le calendrier que nous nous sommes fixés avec pour objectif d'avoir déjà des mesures travaillées pour le début de l'année prochaine, cela afin de pouvoir intégrer dans le futur Plan financier de l'Etat une série de mesures pour renforcer tout l'appui aux parents afin de les soutenir dans l'éducation de leurs enfants et, plus particulièrement, des enfants de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité.

C'est avec ces remarques que je vous invite à refuser ce postulat en prenant en compte les travaux qui sont actuellement en cours dans la Direction.

- > Au vote, la prise en considération de ce postulat est refusée par 45 voix contre 28. Il y a 3 abstentions.
- > Cet objet est ainsi liquidé.

*Ont voté pour la prise en considération:*

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghenti Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). Total: 28.

*Ont voté contre la prise en considération:*

Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean

Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempf-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 45.*

*Se sont abstenus:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 3.*

## **Motion 2014-GC-101 Andrea Burgener Woeffray/François Roubaty Prolongation des Fonds cantonaux d'incitation à la création de places dans les crèches et les accueils extrascolaires<sup>1</sup>**

Prise en considération

**Roubaty François** (*PS/SP, SC*). En tant que motionnaire et président de la Fédération fribourgeoise des accueils extrascolaires, je suis régulièrement sollicité par des communes pour les soutenir dans l'implantation de nouvelles structures d'accueil extrascolaire.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 juin 2011, 280 places d'accueil en crèche et 333 places d'accueil extrascolaire ont été ouvertes. Aujourd'hui, les deux fonds octroyés pour appuyer ces créations ont été intégralement utilisés. Leur utilité est dûment justifiée. Le développement démographique attendu – à ce propos, je rappelle que les chiffres projetés pour notre canton sont particulièrement élevés – exige que le canton soutienne les demandes de création de places d'accueil supplémentaires, y réponde favorablement, ce qui correspondra à un engagement et à un soutien aux communes, lesquelles consentent elles-mêmes beaucoup d'énergie dans ce domaine. Le thème est un thème national. C'est pourquoi le Conseil fédéral a transmis en juin 2011 un message au Parlement dans ce sens.

Mesdames et Messieurs les Députés, apportons notre aide, appuyons la création de structures qui permettent de soutenir nos enfants et permettent à nos concitoyens de concilier au mieux vie familiale et vie professionnelle.

Le groupe socialiste soutiendra cette motion et je vous remercie de faire de même.

**Meyer Loetscher Anne** (*PDC/CVP, BR*). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique est évidemment d'accord de prendre toutes les mesures nécessaires pour renforcer la politique familiale. Les moyens offerts afin de concilier la vie professionnelle et la vie familiale sont parmi ces piliers fondamentaux. Le bien-fondé de la création de places d'accueil extrafamilial n'est plus à démontrer. Le canton a une couverture d'offres bien plus importante depuis que le fonds d'incitation existe. Néanmoins, en regardant la carte mise sur le site du SEJ, on remarque qu'encore trop de communes ne proposent pas d'offres à leurs citoyens. Le canton n'est là qu'à titre incitatif. C'est bien aux communes qu'incombe la responsabilité de proposer une offre adéquate selon les besoins de sa population.

Pour avoir été au sein d'un exécutif lors de la création d'un accueil extrascolaire, je peux vous assurer que la subvention reçue pour la création des places d'accueil a été un élément déterminant. La création d'un nouveau service au sein d'une commune n'est jamais une sinécure. Le démarrage se fait en douceur, même si au final la structure devient rapidement pleine. La subvention aide donc à combler le manque du début.

Comme vous l'avez souligné dans le rapport, il existe deux formes de soutien dans le cadre des structures d'accueil extrascolaire et extrafamilial: le fonds d'incitation à la création de places, qui aide des structures, et les subventions qui aident les parents. Vous allez donc régler ces deux points dans le cadre des mesures d'accompagnement de la RIE III. Vous faites référence à la décision du Conseil fédéral de juin 2016, selon laquelle les cantons, les communes et, le cas échéant, les employeurs qui investissent davantage dans l'accueil extrafamilial des enfants doivent bénéficier d'un soutien financier pendant une période limitée. Le but est d'alléger la charge financière pesant sur les parents. Par ailleurs, la Confédération souhaite participer au financement de projets visant à mieux adapter les offres d'accueil des enfants, principalement en âge scolaire, aux besoins des parents. Donc, une subvention pour les accueils extrascolaires et non pour les crèches. Ainsi, il faudra être vigilant pour que les crèches ne soient pas les parents pauvres de cette politique.

Sur le fond, le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique se rallie tout à fait à la proposition du Conseil d'Etat, mais sur la forme nous pensons que le Conseil d'Etat pourrait agir de suite, dès qu'il en a la possibilité et du moment que le fonds est vide.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique acceptera donc la motion, en espérant que le programme d'incitation dans le cadre de la RIE III pourra entrer rapidement en vigueur et que les fonds seront suffisants.

<sup>1</sup> Déposée et développée le 16 mai 2014, BGC juin 2014 pp. 1460ss; réponse du Conseil d'Etat le 5 septembre 2016, BGC octobre 2016 pp. 2892ss.

**Portmann Isabelle** (PLR/FDP, SE). Meine Interessenbindung: Ich bin Gemeinderätin in Tentlingen und für die ausserschulische Betreuung in Giffers und Tentlingen verantwortlich.

Wir können in unseren Dörfern erst seit diesem Schuljahr 2016/2017 zweimal pro Woche einen Mittagstisch anbieten. Diesen besuchen nur 4 respektive 6 Kinder. Wir sind mit der ausserschulischen Betreuung und den Krippen in unserem Dorf, aber auch im Sense-Oberland, erst in der Startphase und es harzt in der Umsetzung. Den Gemeindebehörden, aber auch vielen Eltern, ist das Angebot der Betreuung zu klein und auch zu teuer. In unsere Dörfer werden vermehrt Familien aus der Stadt ziehen, bei welchen Mann und Frau arbeiten müssen, um den Familienunterhalt überhaupt finanzieren zu können. Hier müssen wir mit besseren und billigeren Betreuungsangeboten aufrüsten. Das sind für unsere Gemeinden vor allem am Anfang grosse Kostenpunkte und hier sollte der Kanton und auch der Bund vermehrt unterstützen.

Das geht nicht nur uns im Sense-Oberland so, auch andere Gemeinden im Kanton sind betroffen. Darum empfiehlt die Freisinnig-demokratische Fraktion einheitlich, diese Motion zu unterstützen und anzunehmen.

**Mutter Christa** (ACG/MLB, FV). Es wurde schon viel gesagt, darum nur ganz kurz.

Das Mitte-Links-Bündnis unterstützt die Motion Burgener/Roubaty und zwar in ihrer ursprünglichen Form. Die Betreuungssituation von Kindern im Vorschulalter hat in den letzten Jahren nicht zuletzt dank dieser Starthilfe Fortschritte gemacht. Dennoch bleibt sie ungenügend, wie Ihnen alle betroffenen Eltern erzählen können, die lange und immer wieder nach einer geeigneten Lösung suchen. Wir haben weiterhin zu wenige Plätze in den Krippen und in der ausserschulischen Betreuung.

Im Bereich der Krippen richtet Freiburg – im Vergleich zu anderen Kantonen der Westschweiz vor allem – mit lediglich 10% der Lohnsumme eine geringere Mitfinanzierung aus. Anderenorts sind kantonale Beteiligungen in der Höhe eines Viertels oder eines Drittels die Regel.

Ich habe zwei Fragen an Frau Staatsrätin.

- > Stimmt es, Frau Staatsrätin, dass im Zuge der Sparmassnahmen nicht einmal die 10% jeweils garantiert sind?
- > Stimmt es, Frau Staatsrätin, dass auch die Starthilfe nicht in jedem Fall ausgerichtet wurde?

Was die ausserschulische Betreuung betrifft, ist die Situation noch dringender. In diesem Bereich steigen einerseits die Bedürfnisse der Eltern, da mit der Einschulung ab 4 Jahren noch mehr Teilzeitleösungen gefragt sind. Andererseits steht das Angebot in vielen Gemeinden noch am Anfang oder ist für die Eltern sehr teuer. In der Stadt Freiburg ist die ver-

zweifelte Suche von Eltern nach einem Platz für den Mittagstisch ein Dauerthema. So erhalten Eltern zum Beispiel die Antwort, man könne von 3 angemeldeten Kindern nur eines aufnehmen. Ein Zustupf an die notwendige Schaffung weiterer Plätze scheint uns deshalb das Minimum zu sein, das der Staat anbieten sollte.

In diesem Sinne stimmen wir der Motion für die Verlängerung des Fonds zu und zwar als verbindliche Umsetzung und nicht innerhalb des doch extrem unsicheren Pakets der Unternehmenssteuerreform (RIE III).

**Frossard Sébastien** (UDC/SVP, GR). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance avec attention de la motion de nos collègues Burgener Woeffray et Roubaty.

Notre groupe va soutenir à l'unanimité cette motion. En effet, certaines communes ont du mal à faire face à l'évolution des places d'accueil extrascolaire. C'est donc le rôle du canton de les aider et de les soutenir.

**Collaud Romain** (PLR/FDP, SC). La création de places en crèche et en accueil extrascolaire résulte d'un besoin social. Le mode de vie actuel fait que nous cherchons un retour rapide au travail. Le rôle de l'Etat et des entreprises est de faciliter la conciliation vie familiale et vie professionnelle. La prolongation des fonds cantonaux va clairement dans ce sens. Le groupe libéral-radical a de tout temps soutenu ces objets et continuera à le faire. Les retombées économiques et fiscales sont des arguments clairs qui plaident en faveur de cette prolongation. Cependant, je souhaite également demander au Conseil d'Etat d'avoir à l'avenir plus de considération pour les parents souhaitant mettre leur vie professionnelle entre parenthèses, le temps d'accompagner leurs enfants les premières années et de prévoir des dispositions pour ces hommes et femmes qui souvent, après quelques années d'un intense travail familial, se retrouvent sur la touche au niveau professionnel. Nous ne devons pas occulter toutes ces familles et devons trouver des solutions afin de faciliter leur retour à la vie active.

Dès lors, je soutiendrai avec vigueur la motion de nos collègues Burgener Woeffray et Roubaty, tout en rappelant qu'il ne s'agit pas d'un modèle familial unique.

**Aebischer Susanne** (PDC/CVP, LA). J'interviens à titre de membre du comité de la Fédération d'accueil extrafamilial de jour de ce canton. Evidemment, à titre personnel, je soutiens cette motion de prolongation des fonds cantonaux pour initier la création de places en crèche et d'accueil extrascolaire.

J'aimerais rebondir sur ce que vient de dire notre collègue députée Portmann. L'accueil extrafamilial de jour est un mode qui soutient souvent les communes de la périphérie qui n'ont pas assez d'enfants pour ouvrir une crèche ou un accueil extrascolaire. Je vous donne quelques chiffres pour vous montrer ce que ça représente dans notre canton: les familles

d'accueil gardent des enfants pendant 1,5 mois d'heures par année; on a 700 accueillantes en milieu familial qui travaillent sur le territoire du canton et 576 places de garde si on transforme ces heures de garde en places d'accueil, ce qui est à peu près l'équivalent de vingt-trois crèches. Jusqu'à présent, l'accueil extrafamilial de jour n'a pas profité d'un centime pour créer des places, notamment dans des communes périphériques où on a des accueillantes qui gardent les enfants, comme dans votre commune, Madame la Députée. Donc, je prie le Conseil d'Etat de considérer la manière selon laquelle il pourrait soutenir aussi l'accueil extrafamilial de jour par un fonds, étant donné que le mandat de surveillance qu'on fait pour le SEJ du canton est à la baisse. Le Conseil d'Etat connaît aussi cette problématique et je lui demande de l'étudier.

**Burgener Woeffray Andrea** (PS/SP, SC). Versetzen wir uns doch in die Situation von vielen jungen Eltern. Wenn sie für ihr Kind einen Betreuungsplatz suchen, müssen viele von ihnen feststellen, dass es gar keinen Platz hat. Wie viele es genau sind, geht aus dem Bericht aber leider nicht hervor. Nirgends ist festgehalten, wie hoch der eigentliche Bedarf an Betreuungsplätzen jetzt noch ist.

Der Bericht zeigt auf, dass die Fonds Wirkung gezeigt haben. Warum also vor dem Hintergrund des Staatsvermögens nicht noch einmal die Fonds öffnen und damit rasch und wirksam handeln? Stattdessen schlägt der Staatsrat vor, die Motion anzunehmen und ein weiteres Impulsprogramm im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III zu prüfen. Wie er dies tut, steht nicht im Bericht. Heute Morgen hat Frau Staatsrätin die Konturen dieses Impulsprogramms skizziert. Das Problem dabei ist, dass es erst Konturen sind und die Umsetzung dieser Reform frühestens für das Jahr 2019 in Aussicht gestellt wird. In der Zwischenzeit wären die Fonds eine willkommene Unterstützung gewesen.

Ich werde der Motion trotzdem zustimmen, weil ich alles unterstütze – in diesem Fall auch Versprechen –, das dazu dient, Betreuungsplätze zu erhöhen. Und ich werde mir dabei denken, dass es wohl die Rechte im Staatsrat gewesen sein muss, welche es nicht gewollt hat, dass die Fonds noch einmal geäuft werden. Mit einem Staatsvermögen von 1,1 Milliarden Franken wäre das wohl ein Klacks gewesen und der Kanton wäre heute zwar um 2 Millionen Franken Staatsvermögen ärmer aber um eine Vielzahl von Betreuungsplätzen reicher. Eltern wären zufriedener und der Staat um Steuereinnahmen bereichert, weil von jedem Franken, der in die Kinderbetreuung investiert wird, um bis das 3,5-Fache in die Staats- respektive Gemeindekasse zurückfliesst, wie Travail Suisse dies berechnet hat.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Je pense qu'il est effectivement important de rappeler que nous devons offrir aux familles de ce canton le choix de la manière dont elles souhaitent vivre leur vie familiale, soit en conciliant vie professionnelle et vie fami-

liale ou en choisissant de rester à la maison, mais c'est aussi du travail et c'est souvent bien plus lourd. Donc, c'est important qu'il y ait les deux mesures et qu'on ait les conditions-cadres qui permettent aux familles de faire un choix qui leur appartient.

Beaucoup de choses ont été dites ce matin, mais j'aimerais juste répondre à l'une ou l'autre question relative à la comparaison avec les autres cantons. Sur l'ensemble des domaines, les modes de financement canton-communes ne sont pas les mêmes. A Fribourg, le choix a été fait en 2011 d'avoir les 10% d'un prix coûtant déterminé à l'époque. Effectivement, il n'a pas été réévalué en fonction des mesures d'économies, mais par contre les 10% de ce montant sont versés et ne sont pas réduits à la baisse, puisque ce sont des montants qui augmentent chaque année; on a 4,850 millions de frs au Budget 2017.

Concernant la question de soutenir, par la création du fonds, les assistantes parentales, ce n'est évidemment pas la même chose que de créer une crèche: quand vous créez une crèche, il faut des locaux que l'on doit aménager, du matériel; et au début, les places ne sont pas toutes occupées. Donc, il faut permettre à la crèche d'avoir un montant qui permette de voir venir un petit peu les choses. Pour l'assistante parentale, ce n'est évidemment pas la même chose, car elle accueille dans son appartement. Je suis allée visiter des assistantes parentales: il y a un aménagement vraiment léger et il n'y a pas d'investissement de départ à faire pour accueillir un enfant. Donc, donner un montant de 3000 ou 5000 frs pour chaque place créée ne ferait pas vraiment sens pour les assistantes parentales. Je pense que là, on est dans une autre analyse. Par contre, on peut peut-être réfléchir à d'autres modèles. Mais comme ça, je pense que ce n'est pas la solution.

Je relève aussi que le développement des structures d'accueil n'a pas été freiné par l'épuisement des fonds. Dans le secteur des accueils extrascolaires, il a même été plus fort en 2015 que pendant la période de l'utilisation du fonds. Là, j'aimerais vraiment une fois encore relever le rôle important des communes qui ont assumé, pour une toute grande partie en tout cas, leur responsabilité dans ce dossier.

Je ne vais pas revenir sur le programme prévu dans la RIE III car j'en ai déjà parlé ce matin. Avec ces remarques, je vous invite à accepter la motion comme vous le propose le Conseil d'Etat.

- > Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 68 voix contre 0. Il y a 1 abstention.
- > Cet objet est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

*Ont voté oui:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR, PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Chasot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Jordan Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 68.*

*S'est abstenu:*

Bertschi Jean (GL,UDC/SVP). *Total: 1.*

—

> La séance est levée à 12h15.

*Le Président:*

**Benoît REY**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

**Samuel JODRY**, *secrétaire parlementaire*

—

## Quatrième séance, vendredi 7 octobre 2016

Présidence de M. Benoît Rey, président

### SOMMAIRE: Communications. – Projet de loi 2015-DSJ-244: exécution des peines et des mesures (LEPM); entrée en matière, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> lectures, vote final. – Clôture de la session.

La séance est ouverte à 8h30.

Présence de 90 députés; absents: 20.

Sont absents avec justifications: M<sup>mes</sup> et MM. Gabrielle Bourguet, Charles Brönnimann, Andrea Burgener Woeffray, Didier Castella, Bernadette Hänni-Fischer, Patrice Jordan, Gabriel Kolly, Marc Menoud, Thomas Rauber, Nadia Savary, Ralph Alexander Schmid, Erika Schnyder, Silvio Serena, Olivier Suter, Katharina Thalmann-Bolz et Laurent Thévoz.

Sont absents sans justification: M<sup>me</sup> et M. Pascal Andrey, Romain Castella, Christa Mutter et Ruedi Vonlanthen.

M<sup>mes</sup> et MM. Anne-Claude Demierre, Marie Garnier, Georges Godel, Maurice Ropraz, Jean-Pierre Siggen et Beat Vonlanthen, conseillères et conseillers d'Etat, sont excusés.

### Communications

**Le Président.** Je vous rappelle qu'à midi, il y a le smart living days sur le site de blueFACTORY, que vous y avez été tous invités et que j'avais, en son temps, demandé aux organisateurs de reporter la partie officielle à 12h30, étant donné que nous siégeons au Grand Conseil. C'est ce qu'ils ont fait. Donc, je vous encourage à participer à cette manifestation.

Je vous informe que, le 3 novembre prochain, soit le jeudi de la session de novembre, à l'issue de la séance du Grand Conseil, il y aura une présentation de la Fondation HorizonSud, qui présentera son institution au deuxième étage de l'Hôtel cantonal.

Toujours dans le cadre de la dernière session de la législature, le 4 novembre prochain, soit le vendredi, vous savez que nous faisons habituellement un apéritif de fin de législature. J'ai eu toutefois envie de changer un petit peu et vous invite à une fondue au café du Midi à la fin de la législature. (*Applaudissements*).

Vous recevrez évidemment une invitation et merci à ceux qui ne peuvent pas venir de vous annoncer relativement vite, parce qu'au Midi, si on y va tous, on est bon pour prendre tout le premier étage et une petite partie du rez-de-chaussée aussi.

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

### Projet de loi 2015-DSJ-244 Exécution des peines et des mesures (LEPM)<sup>1</sup>

Rapporteur: Roland Mesot (*UDC/SVP, VE*).

Commissaire: Erwin Jutzet, Directeur de la sécurité et de la justice.

#### Entrée en matière

**Le Rapporteur.** Cette nouvelle loi sur l'exécution des peines et des mesures est inscrite dans le programme de législature. Nous avons eu souvent l'occasion de l'évoquer lors des différents débats dans cette salle, notamment dernièrement, lors des discussions sur le décret relatif à la planification pénitentiaire 2016–2026.

La commission et M. le Commissaire ont siégé à trois reprises pour traiter les huitante-quatre articles de cette loi. Au nom de la commission, je remercie les services de la DSJ pour leur appui et plus particulièrement M<sup>me</sup> Simone Brodard, conseillère scientifique, et M<sup>me</sup> Mélanie Maillard Russier, conseillère juridique. Malgré les délais serrés entre les deuxième et troisième séances de cette commission, elles ont réussi à nous fournir toutes les réponses aux questions posées ainsi qu'à nous transmettre les documents nécessaires. Je remercie également notre secrétaire parlementaire, M. Jodry.

Actuellement, il est difficile de se retrouver dans les quinze lois et ordonnances qui servent de base légale, à savoir:

- > la loi sur les Etablissements de Bellechasse;
- > l'ordonnance concernant l'application des sanctions pénales;
- > l'ordonnance concernant l'exécution des peines sous la forme de journées séparées;
- > l'ordonnance sur l'exécution du travail d'intérêt général;
- > l'ordonnance concernant la Commission consultative de libération conditionnelle et d'examen de la dangerosité;
- > l'ordonnance concernant le Service de probation;
- > l'arrêté fixant le statut des visiteurs des détenus;
- > le règlement des détenus des Etablissements de Bellechasse;
- > le règlement de maison du foyer La Sapinière;

<sup>1</sup> Message pp. 2674ss.

- > le règlement concernant la durée du travail et l'horaire de certaines catégories rattachées aux Etablissements de Bellechasse;
- > l'ordonnance fixant le prix des pensions des personnes placées à des fins d'assistance aux Etablissements de Bellechasse;
- > l'arrêté concernant l'habillement, l'équipement et l'armement du personnel à Bellechasse;
- > le règlement des prisons;
- > l'ordonnance fixant le prix facturé pour une journée de détention dans les prisons.

Vous voyez qu'avec toutes ces lois et ordonnances et tous ces arrêtés, la législation s'est étoffée et rend le travail des praticiens particulièrement complexe. Actuellement, la majorité des règles se trouvent dans les actes législatifs cités. En cas d'acceptation de cette loi, ce seront une seule loi et une seule ordonnance pour l'exécution des peines et des mesures.

Afin de s'adapter aux défis financier et administratif toujours plus lourds et complexes, le projet de loi prévoit de regrouper la Section d'application des sanctions pénales et le Service de probation. De plus, nous avons actuellement la Prison centrale et les Etablissements de Bellechasse pour la détention. Les Etablissements de Bellechasse sont un maillon important dans le processus de l'exécution des peines au niveau concordataire. Le projet de loi prévoit de mettre sous le même toit les Etablissements de Bellechasse et la Prison centrale pour former l'Etablissement de détention fribourgeois.

Ce projet de loi prévoit de laisser son autonomie au nouvel Etablissement de détention. La direction de l'établissement assumera la responsabilité du bon fonctionnement général. Le Conseil d'Etat exercera la haute surveillance et mettra en œuvre la politique pénitentiaire cantonale. Le projet de loi veut également tirer les leçons des drames récents et tient compte de ces tristes affaires, notamment dans l'aménagement des procédures et dans l'échange des données.

Cette loi veut également offrir un cadre favorable à l'introduction du ROS, c'est-à-dire du concept d'exécution des sanctions orientée vers les risques. Les principaux changements au chapitre de l'exécution des peines sont:

- > l'édiction d'un cadre légal pour l'introduction du ROS;
- > la suppression du recours à la Direction en cas de refus de libération conditionnelle;
- > l'aménagement du secret médical pour répondre à la recommandation du concordat latin sur la détention pénale des adultes;
- > la participation de la personne en détention avant jugement aux frais de sa privation de liberté.

Je constate que, par rapport à la consultation, la disposition relative à l'alimentation forcée a été supprimée et les dispositions de l'art. 69 concernant le secret professionnel ont été affinées.

Lors des débats en commission, plusieurs intervenants ont relevé qu'il faudrait une loi spécifique concernant la détention avant jugement. Ce point n'a pas été traité. Il s'agit d'une autre éventuelle loi et elle serait trop longue et difficile à élaborer en fonction des multiples concordats et accords auxquels elle devrait s'adapter. Le souci de la commission a aussi été de donner certaines garanties afin que le dossier du détenu soient transmis lors d'un transfert. Nous devons éviter les dysfonctionnements qui se sont produits avec Fabrice A. lors de l'affaire Adeline. Lors des débats en commission, il est clairement ressorti que lors d'un transfert d'un détenu d'un établissement à un autre, le dossier doit suivre et doit être remis au nouvel établissement de détention. Nous aurons l'occasion d'y revenir lors du traitement des articles du chapitre 3.

Pour terminer, nous avons tous reçu un courriel de la Société de médecine et j'ai été écouter hier des personnes de cette Société de médecine. Je pense que nous aurons l'occasion d'y revenir à l'art. 69.

**Le Commissaire.** Si M. le Rapporteur a donné les grandes lignes de ce projet de loi, j'essaierai de résumer pourquoi le Conseil d'Etat vous soumet ce projet de loi:

- > c'était ancré dans le programme gouvernemental, sous le défi n° 5 «Adapter la politique de sécurité et la justice à l'évaluation de la société», respectivement au point 8.2 «Adapter les structures de détention à l'évolution des besoins». En examinant la loi sur Bellechasse, le Conseil d'Etat a jugé bon d'étaler un peu cette loi d'organisation de Bellechasse sur la loi sur l'exécution des peines et des mesures;
- > le rapporteur l'a dit, vous trouvez actuellement dans le Recueil systématique une douzaine de règlements et d'arrêtés. C'est donc très dispersé. Nous avons eu le défi de réunir toutes ces dispositions dans une seule loi et il y aura aussi un seul règlement d'exécution. D'ailleurs, des dispositions, toutes adaptées ou acceptées au mois de décembre 2006 jusqu'à la fin de la législature précédente ou préprécédente, méritaient d'être réglées dans une loi et pas simplement dans un règlement d'exécution. C'est une question de légitimité, mais aussi une question de démocratie;
- > les drames de Lucie dans le canton d'Argovie, de Marie dans le canton de Vaud et d'Adeline dans le canton de Genève ont suscité, entre autres, des interpellations au niveau fédéral. Il y a eu le postulat «Contrôle de l'exécution de peines et des mesures en Suisse» de la conseillère nationale Viola Amherd du mois de décembre 2011.

Le Conseil fédéral a ensuite élaboré un grand projet, une grande réponse sur ce postulat. Il y avait aussi la volonté de faire une loi fédérale sur l'exécution des peines. Finalement, les cantons, respectivement la Conférence des Directeurs de justice et police ont refusé en disant vouloir maintenir d'une

manière fédéraliste, mais tout en harmonisant certaines pratiques: la question de la formation, la formation continue et toutes les questions d'échanges. D'ailleurs, à Fribourg, existe le centre de formation pour les agents de détention à Beau regard, qui sera transformé et agrandi en un centre de compétences pour l'exécution de peines. Ce sera au courant de l'année prochaine et c'est déjà une décision de la Conférence des Directeurs de justice et police. Les grandes lignes ou les grandes réflexions ont dû être menées avant cette loi, notamment sur la question clé de savoir s'il fallait maintenir le statut autonome de Bellechasse ou, comme dans la plupart des cantons, faire seulement un service et des prisons dépendant dudit Service d'application des sanctions pénales. Nous avons consulté différents spécialistes. Après mûres réflexions, nous avons décidé de garder le statut autonome de Bellechasse pour des questions de tradition, mais aussi pour des questions de grandeur, notamment quant au domaine agricole.

Toutefois, nous prévoyons quelques cautèles dans la législation que vous allez adopter. Notamment et jusqu'à présent, il y a seulement la haute surveillance du Conseil d'Etat; dans le futur, il y aura plus de contrôles et la possibilité pour la Direction de donner des instructions. Il y aura aussi la définition d'une politique pénitentiaire.

Quant aux grandes lignes, c'est surtout aussi la fusion de Bellechasse avec la Prison centrale. On crée un seul Etablissement de détention fribourgeois, ce qui permettra évidemment des synergies, mais il reste aussi nombre de choses à régler. Différentes philosophies existent entre la Prison centrale et Bellechasse, notamment au niveau des agents de détention. Là, nous sommes en train, aussi avec un spécialiste extérieur, de coordonner ces deux systèmes et de préparer les règlements.

Une deuxième fusion est prévue, celle de la Section d'application des sanctions pénales – l'ancien Service d'exécution des peines – et le Service de probation. Ces deux entités sont actuellement sous le même toit, ce sont des voisins. On pense qu'il est préférable de les coordonner, de les fusionner sous un seul chef. Actuellement, des divergences sont parfois constatées. Chacun soigne un peu son jardin. Nous pensons qu'il serait judicieux de les coordonner sous un seul toit.

La consultation de ce projet a été positif. Restait notamment la question de la levée du secret médical qui a occasionné des modifications et des affinages avec la Direction de M<sup>me</sup> Demierre. Nous avons trouvé des solutions qui, à mon avis, tiennent la route. On peut comparer notre solution avec les solutions trouvées dans d'autres cantons romands: Neuchâtel, Vaud et Genève. En consultation, nous avons dû renoncer à établir une disposition sur l'alimentation forcée. Nous l'avons retirée. Effectivement, c'est extrêmement compliqué et je crois qu'il faudrait la régler de cas en cas, d'une manière pragmatique.

Le Conseil d'Etat se rallie, M. le Président, à toutes les propositions du projet bis et je vous invite à accepter ce projet tel

qu'il est ressorti des considérations et des discussions de la commission. Je tiens à remercier aussi les membres de cette commission et son président.

**Schoenenweid André** (PDC/CVP, FV). Mes liens d'intérêts: j'étais membre de la commission parlementaire qui a traité ce projet de loi.

Annoncée dans le programme gouvernemental 2012–2016, la refonte totale de la loi sur l'exécution des peines et des mesures permet de remplacer une quinzaine de textes cantonaux différents et certainement désuets. La législation fédérale s'est étoffée au fil des années et le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique soutient ce projet de loi indispensable aux praticiens du domaine pénitentiaire. L'organisation pénitentiaire fribourgeoise mérite cette réforme législative avec une seule loi, une vision d'ensemble, un seul établissement fusionné de détention et une politique pénitentiaire modernisée.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique partage l'avis du Conseil d'Etat sur les défis à relever dans la détention et les mesures. L'augmentation de la population carcérale, son évolution sociologique, les risques sécuritaires et les exigences financières imposent un nouveau cadre légal plus précis et adapté. Cet exercice avec ce projet de loi est réussi. La place de Fribourg dans ce domaine est importante et souvent méconnue. Fribourg accueille déjà le centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire et probablement à l'avenir, comme cela a été annoncé, un centre de compétences national sur la détention pénale.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique vous fait part de ses remarques sur les points suivants:

- > il accepte de maintenir le statut autonome de droit public ainsi que la fusion en une seule entité, soit l'Etablissement de détention fribourgeois;
- > il demande que l'efficacité et l'efficacités des moyens dans la détention des détenus soient une règle décisive en vue de limiter également l'augmentation régulière des coûts journaliers dans la détention des prisonniers;
- > la commission administrative avec trois députés nommés par le Grand Conseil devra avoir un rôle renforcé pour atteindre cet objectif financier dans la gestion courante et efficace;
- > Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique accepte l'art. 6 indiquant que la Direction chargée de l'exécution et de l'application de sanctions pénales propose et définit la politique pénitentiaire cantonale;
- > il demande au Conseil d'Etat que le Grand Conseil soit régulièrement informé par un rapport détaillé ou par des informations pertinentes sur l'évolution de cette politique de détention, en particulier sur le travail de la commission de libération conditionnelle et d'examen de la dangerosité;

- > dans le chapitre traitant l'Établissement de détention fribourgeois, le sous-chapitre 4 sur le personnel convient bien au groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique;
- > le sous-chapitre 5 Gestion financière exige aussi une grande rigueur dans l'utilisation des ressources provenant de l'Etat et des autres collectivités publiques;
- > le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique partage les articles de loi du chapitre 4 sur la personne détenue, en particulier l'art. 42. Il est d'accord avec le principe de perfectionnement et de formation professionnelles avec des moyens financiers acceptables;
- > il s'opposera à tout amendement visant à des excès dans la mise à disposition de moyens pour ces formations;
- > le groupe accepte également la modification à l'art. 52 sur les besoins des personnes âgées détenues;
- > les art. 68, 69 et 70 sur la communication des données et la libération du secret médical ont permis un débat nourri au sein du groupe. Celui-ci accepte ces trois articles;
- > le secret professionnel est une doctrine de travail acceptée et l'allègement du secret, en rapport avec la dangerosité du détenu pouvant avoir des incidences graves tant sur son évaluation que sur les conditions d'exercice de la peine, impose la libération du secret de cas en cas, tant du secret professionnel que du secret médical;
- > le groupe accepte que ces articles, concrétisés déjà par les recommandations du concordat de la CCDJP du 31 octobre 2013 figurent précisément dans cette loi fribourgeoise modernisée et répondant ainsi aux nouvelles exigences actuelles de la détention.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique félicite le conseiller d'Etat Erwin Jutzet pour l'excellent travail ainsi que ses collaboratrices présentes dans le cadre de la commission parlementaire.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique accepte l'entrée en matière et le projet de loi selon la version bis de la commission parlementaire.

**de Weck Antoinette** (PLR/FDP, FV). Comme l'a relevé M. le Commissaire, cette loi donne une base légale à des dispositions qui figuraient dans des ordonnances, ce qui signifie qu'elles n'avaient pas la base légale formelle. Cette loi propose aussi la fusion de la Section d'application des sanctions pénales et le Service de probation. Il en résulte un nouveau service, soit le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation. Cette loi a opté pour la réunion de Bellechasse et de la Prison centrale en une seule entité.

Le groupe libéral-radical estime donc ces grands axes justifiés et nécessaire. Il votera pour l'entrée en matière.

En ce qui concerne les articles, nous y reviendrons lors de la lecture desdits articles.

**Bonvin-Sansonnens Sylvie** (ACG/MLB, BR). Le groupe Alliance centre gauche s'est penché avec beaucoup d'attention sur le projet de loi soumis aujourd'hui à nos débats. Nous sommes très satisfaits qu'une telle démarche de réorganisation a pu être menée à terme. Une structure obsolète est maintenant remplacée par un système plus centralisé, plus logique et plus efficace. Les collaborations, déjà bien établies entre les différents acteurs de ce secteur, trouvent désormais un cadre unifié et cohérent.

Il était nécessaire de prendre cette voie, ne serait-ce que pour simplifier notre système face aux autres cantons avec lesquels nous devons avoir des relations et des échanges.

En conclusion, le groupe Alliance centre gauche entre en matière.

Il se ralliera également aux propositions de la commission. Ces propositions ont été faites tout d'abord pour améliorer la compréhension de certains articles et pour simplifier certains autres; d'autres garantissent le transfert des informations entre les différents organes pour être aussi en accord avec une législation supérieure ainsi que la prise en compte la situation des détenus âgés.

**Schär Gilberte** (UDC/SVP, LA). Je remercie tout d'abord la Direction concernée pour la fourniture des renseignements demandés et le temps consacré aux explications.

Le groupe de l'Union démocratique du centre a examiné avec attention le projet de loi sur l'exécution des peines et des mesures. Simplifier et moderniser l'organisation pénitentiaire actuelle et l'exécution des peines et des mesures, basées sur une quinzaine de textes – comme l'a souligné le président de la commission –, est une nécessité avérée. Prendre des dispositions optimales en prévision de l'introduction du concept de l'exécution des sanctions orienté vers les risques (Risikoorientierter Sanktionenvollzug – ROS) mérite notre soutien. Les tragédies vécues entre 2009 et 2013 dans les cantons de Vaud, Argovie et Genève ne doivent absolument pas se reproduire.

En cas d'acceptation de ce projet de loi, deux éléments essentiels sont concernés:

- > la procédure d'exécution des peines: le regroupement de la Section d'application des sanctions pénales et du Service de la probation, lesquels fonctionneront sous le même toit;
- > l'organisation pénitentiaire: les Etablissements de Bellechasse et la Prison centrale fusionneront et deviendront l'Établissement de détention fribourgeois.

La complémentarité de ces deux entités n'en sera pas affectée et la gestion des ressources n'en sera que plus efficace. Le statut autonome du nouvel établissement est à relever et à approuver, ce d'autant plus que ce n'est pas une chose courante dans le milieu pénitentiaire. Cette nouvelle loi tient compte de ces

importants changements. Je relève ici l'excellent travail de fond effectué par la Direction de la sécurité et de la justice.

Je ne m'attarde pas maintenant sur l'aménagement du secret médical, car il sera discuté lors du traitement des articles individuels, précisément à l'art. 69.

Le groupe de l'Union démocratique du centre prend note avec satisfaction qu'aucune retombée financière n'est à prévoir; toutefois, la sécurité passe avant tout.

L'entrée en matière est acceptée.

**Flechtner Olivier** (PS/SP, SE). Ich deklariere meine Interessenbindungen: Ich bin bei der Eidgenossenschaft in der Strafverfolgung tätig und in dieser Funktion ist es schon vorgekommen, dass ich einen Beschuldigten im Kanton Freiburg in Untersuchungshaft hatte.

Mit dem vorliegenden Entwurf wird uns ein modernes und zeitgemässes Gesetz unterbreitet. Es sollen rund 15 bestehende Erlasse in diesem einen Gesetz zusammengefasst und vereinheitlicht werden, wodurch der Straf- und Massnahmenvollzug im Kanton vereinheitlicht und vereinfacht werden soll.

Auch die Zusammenlegung der Institutionen ist eine begrüßenswerte Entwicklung, welche zu einem Effizienzgewinn beitragen wird.

Im Vergleich zum Vorentwurf hat dieses Gesetz zahlreiche Veränderungen erfahren, dies sowohl inhaltlicher Natur aber auch bezüglich seiner Struktur und Gliederung. Dahinter steckt viel Arbeit. An dieser Stelle möchte ich allen Beteiligten für diese Arbeit danken.

Mit dem vorliegenden Gesetz soll nicht nur der Straf- und Massnahmenvollzug verurteilter Personen geregelt werden, sondern auch die Inhaftierung von Personen in Untersuchungshaft. Dies ist besonders wichtig, da diese Personen noch nicht verurteilt worden sind.

Le groupe socialiste salue particulièrement l'intégration de la prévention du suicide dans le projet de loi, un aspect qui manquait dans l'avant-projet, ce qui présentait une lacune importante. En effet, le risque de suicide est réel en détention, particulièrement dans les cas d'une détention préventive ou pour des motifs de sûreté. La proposition de la commission d'ajouter les mesures pour les personnes âgées va dans la même direction, puisqu'elle tient compte de l'évolution de la démographie pénitentiaire.

Les propositions du projet bis de la commission renforcent les dispositions du projet dans la mesure où celles-ci sont précisées ou que des dispositions, qui pourraient être contraires à la législation fédérale, sont retirées.

Partant, le groupe socialiste soutiendra le projet bis de la commission sous réserve d'amendements éventuels et se montre

satisfait de ce projet de loi moderne, qui tient compte de la réalité du terrain. Il réitère ses remerciements aux personnes ayant contribué à la rédaction de cet excellent projet de loi.

**Le Rapporteur.** Je remercie tous les intervenants. Je constate que l'entrée en matière n'est pas combattue et je note le ralliement de M. le Commissaire au projet bis de la commission que je vous demanderai de soutenir.

**Le Commissaire.** Je remercie tous les intervenants qui soutiennent l'entrée en matière.

J'en viens aux différentes remarques. Monsieur Schoenenweid, vous soulignez surtout les aspects économiques, l'efficacité et la maîtrise des coûts. On y veillera et on a déjà commencé par exemple à privilégier la détention plutôt à Bellechasse qu'à l'extérieur pour les personnes qui sont condamnées par les tribunaux fribourgeois. Cela diminue aussi les coûts. Vous saluez aussi la définition d'une politique pénitentiaire et vous souhaitez que le Grand Conseil soit régulièrement informé. Je transmettrai cela à mon ou ma successeur.

Par contre, vous souhaitez également être informé sur les activités de la commission de dangerosité et là, ce sera plus difficile, puisqu'il s'agit de cas individuels qui sont soumis au secret professionnel.

Monsieur Flechtner, vous parlez d'un concordat pour la détention avant jugement. Pour le moment, cela n'existe pas encore. Nous avons trois concordats en Suisse, notamment le concordat romand avec le Tessin, et il y a effectivement des réflexions pour faire aussi un concordat sur la détention avant jugement, ce que je saluerai.

Je remercie M<sup>mes</sup> de Weck et Bonvin-Sansonens. Madame Bonvin-Sansonens, je vous dirai qu'on a tenu compte de votre proposition de donner une attention particulière aux détenus âgés. C'est en effet un problème qui devient de plus en plus aigü.

M<sup>me</sup> Schär a évoqué le nouveau processus ROS. C'est effectivement un grand programme. Il y a eu un projet pilote dans les cantons de Zurich, Thurgovie, St-Gall et Lucerne qui a fait ses preuves pour les détenus dangereux. A Fribourg, nous sommes en train d'examiner ce programme. Dans ma Direction, il y a deux personnes qui s'occupent de cette question, avec la collaboration notamment de Bellechasse, mais aussi du canton de Neuchâtel. J'espère pouvoir introduire ce système ROS d'ici deux ou trois ans.

Herr Flechtner hat vor allem auch in der Vernehmlassung eine Prävention gegen die Selbsttötung gefordert. Wir haben diesem Postulat stattgegeben und eine entsprechende Bestimmung vorgesehen.

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

## Première lecture

### CHAPITRE PREMIER

#### ART. 1

> Adopté.

#### ART. 2

**Le Rapporteur.** L'art. 2 a subi une modification par rapport à la version initiale. En effet, l'art. 17 du concordat latin sur la détention pénale des adultes dit: «Le canton de jugement exerce [... ] toutes les compétences légales relatives à l'exécution de la peine ou de la mesure», même si le détenu est dans un autre canton.

Pour ce qui est de l'aspect disciplinaire, c'est la législation du canton de l'établissement de détention qui prime.

Pour être plus clair, la commission propose une reformulation de l'art 2 al. 2 tirée de la formulation du concordat latin sur la détention pénale des adultes.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 2 al. 2.
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

#### ART. 3

**Le Rapporteur.** A l'art. 3, nous avons eu une discussion sur la formulation du texte allemand. Celui-ci n'a finalement pas été changé, car il correspond exactement à la terminologie du concordat.

> Adopté.

#### ART. 4

> Adopté.

### CHAPITRE 2

#### ART. 5

> Adopté.

#### ART. 6

**Le Rapporteur.** A l'art. 6 al. 5, la commission a procédé à une modification. Cet alinéa se rapporte à l'art. 7 du concordat latin sur la détention pénale des adultes. Afin d'éviter que notre texte puisse être interprété trop largement, la commission ajoute les termes «*Sauf disposition contraire*» en début d'alinéa.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 6 al. 5.

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

#### ART. 5 (SUITE)

**Le Commissaire.** A l'art. 5, nous introduisons la notion de politique pénitentiaire. Effectivement, le Conseil d'Etat devrait définir tous les deux à trois ans une nouvelle politique pénitentiaire. Nous avons le concept pénitentiaire qui vous a été soumis lors de la session de novembre. Qu'entend-on par politique pénitentiaire? Il s'agit de définir les objectifs à réaliser et les priorités à suivre durant une période définie.

#### ART. 7

**Le Rapporteur.** A l'art. 7 al. 1, nous avons une modification du texte allemand. Et nous avons également ajouté à ce même alinéa un complément de texte relatif à l'exécution des peines et à la probation afin d'éviter des confusions. Enfin, la modification à l'art. 7 al. 5 a pour objectif que le renseignement doit être transmis.

**Le Commissaire.** J'estime que ces modifications sont effectivement une amélioration, notamment aussi dans le texte allemand. Donc, le Conseil d'Etat se rallie.

- > Le Conseil d'Etat se rallie aux propositions de la commission (projet bis) à l'art. 7 al. 1 et 5.
- > Modifié selon les propositions de la commission (projet bis).<sup>2</sup>

#### ART. 8

> Adopté.

#### ART. 9

> Adopté.

### CHAPITRE 3

#### ART. 10

**Le Commissaire.** Il s'agit là d'une disposition clé. Cette disposition dit qu'il y a fusion de la Prison centrale et de Bellechasse.

Le caractère autonome demeure ainsi que les différentes dénominations; par exemple, on va continuer à parler des pavillons ou des EB. C'est donc bien une disposition clé.

> Adopté.

#### ART. 11

> Adopté.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2734ss.

<sup>2</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2734ss.

## ART. 12

> Adopté.

## ART. 13

**Le Rapporteur.** L'art. 13 a été modifié. Dans la mesure où d'autres dispositions prévoient des compétences pour le Conseil d'Etat, le projet bis de la commission ajoute le terme «*notamment*».

Une deuxième modification est à l'art. 13, let. b où nous ajoutons «*sous réserve de l'article 16 al. 4*». Le Grand Conseil nomme en effet trois députés dans la commission administrative.

- > Le Conseil d'Etat se rallie aux propositions de la commission (projet bis) à l'art. 13.
- > Modifié selon les propositions de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

## ART. 14

**Le Rapporteur.** Il s'agit d'une modification du texte allemand à l'art. 14 al. 2, let. g: le mot «*Abkommen*» remplace le terme «*Verträge*» afin de rester proche du texte français.

**Le Commissaire.** Die deutsche Übersetzung ist bedeutend besser als die ursprüngliche Fassung.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 14 al. 2, let. g.
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

## ART. 15

> Adopté.

## ART. 16

**Le Commissaire.** Le Conseil d'Etat prévoit qu'au moins trois députés siègent dans cette commission, à l'instar de ce qui avait été discuté dans la loi sur l'ECAB et dans d'autres lois. Je crois qu'il est important que les députés, qui sont encore en place, soient effectivement aussi dans cette commission pour avoir le rapport et être le relais entre le Grand Conseil et Bellechasse.

> Adopté.

## ART. 17

> Adopté.

## ART. 18

> Adopté.

## ART. 19

> Adopté.

## ART. 20

> Adopté.

## ART. 21

> Adopté.

## ART. 22

> Adopté.

## ART. 23

**Le Commissaire.** Les agents de détention suivent une formation. Ceux qui n'ont pas encore de diplôme peuvent la suivre pendant leur travail. Cette formation a lieu au centre de compétences, c'est-à-dire au centre de formation pour les agents de détention à Fribourg. La conséquence était aussi que les agents de détention, selon le système EVALFRI, ont gagné une classe dans la rémunération. Je crois que cette formation et la formation continue ont vraiment une bonne réputation. C'est aussi une très bonne chose pour la Ville et le canton de Fribourg.

> Adopté.

## ART. 24

> Adopté.

## ART. 25

> Adopté.

## ART. 26

> Adopté.

## ART. 27

> Adopté.

## ART. 28

**Le Rapporteur.** Nous avons ici une modification à l'art. 28 al. 1; il s'agit d'une modification du texte allemand: le mot «*regelmässig*» est remplacé par «*periodisch*» afin d'éviter toute confusion. En effet, les employés ne participent qu'à une seule cérémonie d'assermentation durant leur carrière.

> Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 28 al. 1.

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

## ART. 29

> Adopté.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2734ss.

<sup>2</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2734ss.

## SUBDIVISION 5.

**Le Rapporteur.** Il s'agit d'une modification du texte allemand: le mot «*Finanzhaushalt*» remplace «*Haushaltsführung*», soit une terminologie qui est plus actuelle.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis) à la subdivision 5.
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

## ART. 30

- > Adopté.

## ART. 31

- > Adopté.

## ART. 32

- > Adopté.

## ART. 33

- > Adopté.

## ART. 34

- > Adopté.

## ART. 35

- > Adopté.

## ART. 36

- > Adopté.

## ART. 37

- > Adopté.

## CHAPITRE 4

## ART. 38

- > Adopté.

## ART. 39

- > Adopté.

## ART. 40

**Le Commissaire.** Un petit commentaire: selon une nouvelle jurisprudence du Tribunal Fédéral, mêmes les personnes qui ont atteint l'âge de l'AVS – soit dépassé 65 ans – sont obligées de travailler.

- > Adopté.

## ART. 41

- > Adopté.

## ART. 42

**Piller Benoît** (PS/SP, SC). Je vous propose l'amendement suivant à l'art. 42 al. 2 (nouveau): «A cet effet, les moyens nécessaires à cette formation sont mis à disposition de la personne concernée.»

Je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre de la commission interparlementaire de contrôle détention pénale.

La prison est avant tout une privation de liberté, un isolement, ce qui ne veut pas dire que la réinsertion est négligée. Et là, les personnes en charge de l'exécution des peines mettent en place des formations afin que les détenus ne soient pas décalés ou perdus lorsqu'ils retrouvent la liberté.

L'art. 42 traite justement de cette formation et de ce perfectionnement. En application de cet article, les demandes des détenus sont examinées, évaluées et une décision est prise dans le cadre de l'exécution des peines. Or, s'il arrive que la décision est positive, il peut aussi arriver que sa mise en application n'est pas possible.

Je vous citerai le cas d'un détenu fribourgeois incarcéré dans le canton de Neuchâtel qui n'a pas pu être transféré à Bellechasse, car il n'aurait pas pu poursuivre sa formation; il suit donc des cours à distance. En effet, Bellechasse n'est pas pourvue des moyens nécessaires à ce type d'activités. Ce détenu poursuit donc aujourd'hui sa peine juste à côté, à Witzwil, une prison du canton de Berne.

L'amendement que nous déposons ici n'a pas pour but de permettre à toutes les personnes concernées d'obtenir tout et n'importe quoi comme formation. L'art. 42 dans son premier alinéa fixe clairement le cadre dans lequel cette formation peut être accordée. L'amendement permet simplement de donner, une fois la décision prise, les moyens nécessaires pour accomplir cette formation.

Je vous invite à accepter cet amendement qui va dans le sens d'une meilleure réinsertion des personnes concernées.

**Schoenenweid André** (PDC/CVP, FV). Le groupe PDC soutient les principes d'une réinsertion et d'une formation continue pour les détenus arrivant à la fin de leur peine et il faut des moyens proportionnés. Cet amendement donne sans limite – et ce sont également les discussions au sein de la commission parlementaire – les moyens financiers, matériels aux détenus pour faire des formations et affaiblit dès lors très fortement l'évaluation et la prise de décision par la direction de l'établissement sur la manière d'aborder, de suivre et d'accepter les possibilités de formation. Dans ce sens, le groupe PDC refuse cet amendement et estime que l'art. 42, tel qu'il est formulé, répond parfaitement aux besoins des détenus en

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2734ss.

cas de souhait de formation continue et de perfectionnement professionnel.

**Wicht Jean-Daniel** (PLR/FDP, SC). Au nom du groupe PLR, je tiens à vous informer que nous ne soutiendrons pas cet amendement.

Bien entendu, nous sommes favorables à la réinsertion professionnelle, à l'aide dans ce domaine-là, mais à un certain moment, cet amendement, à notre sens, va trop loin et ne fixe pas clairement les règles. Aujourd'hui, tout citoyen de ce pays, s'il veut se perfectionner, le peut, mais doit payer lui-même ces frais. Là, avec cet amendement, c'est ouvert un petit peu à tout.

Pour cette raison, le groupe PLR n'entrera pas en matière sur cet amendement et vous demande d'en faire de même.

**Le Rapporteur.** Actuellement, une personne détenue qui est désireuse de suivre une formation peut le faire; elle en discute en premier lieu avec le service social de l'établissement et sa demande d'autorisation est ensuite adressée à l'autorité de placement. Cette autorité décide de cette autorisation et de la prise en charge des coûts. En règle générale, une formation est acceptée si elle correspond à un projet de réinsertion ou si elle permet de limiter les problèmes comportementaux de la personne détenue en l'occupant durant sa détention. Je crois que le fonctionnement actuel est correct. Nous avons déjà eu cet amendement en commission, lequel est revenu lors des deux lectures. Pour moi, avec cet amendement, on veut imposer de mettre à disposition des moyens, c'est-à-dire que même pour des formations qui ne sont pas courantes, les moyens devraient être mis à disposition de la personne concernée.

Je ne me rallie pas, la commission va défendre sa première position, soit soutenir la version initiale du Conseil d'Etat et je vous demande d'en faire de même.

**Le Commissaire.** Cette disposition est à mon avis très moderne. Il va dans le sens d'une meilleure réinsertion, in eine bessere Resozialisierung. Wenn es die Verhältnisse erlauben und wenn die Person fähig ist, soll sie eine Weiterbildung oder eine «Reconversion» machen können.

Nous avons longuement discuté cette proposition de Monsieur le Député Piller qui parle d'un cas neuchâtelois. Nous nous sommes renseignés auprès de Neuchâtel et, effectivement, il s'agit de l'accès à Internet. C'est un détenu qui voudrait faire un deuxième doctorat, je crois en sciences ou en mathématiques, et Neuchâtel nous a informés que ce détenu a effectivement accès à Internet pendant quelques semaines – je crois quelques heures, deux ou trois heures par semaine à Internet –, mais sous surveillance.

Donner accès à Internet à tout le monde, je crois qu'il ne faut pas expliquer plus longuement que c'est quand même aussi un danger et que c'est aussi une question de moyens. Si tout

détenu y a droit, a les moyens souhaités pour une formation, ça va coûter. Et c'est aussi une question de principe: tel que formulé – «A cet effet, les moyens nécessaires à cette formation sont mis à disposition de la personne concernée.», cet amendement veut dire qu'on confère un droit à cette personne et si on refuse, elle aura les moyens de recourir. Est-ce qu'on veut vraiment conférer ce droit d'avoir des moyens nécessaires? Quels sont ces moyens nécessaires? Il faudrait les définir. C'est un amendement sujet à interprétation et il y aura certainement des recours. Déjà maintenant, on a chaque année une douzaine de recours à Bellechasse pour différentes choses. Et là, je ne crois pas qu'il faut effectivement conférer aux détenus un droit à ces moyens. Je crois que la disposition actuelle ou qui est proposée par le Conseil d'Etat est assez flexible et moderne.

Je me rallie à la position de la commission et je refuse cet amendement.

- > le Conseil d'Etat ne se rallie pas à la proposition d'amendement Piller à l'art. 42 al. 2 (nouveau).
- > Au vote, la proposition d'amendement Piller, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 63 voix contre 26. Il y a 1 abstention.
- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Ont voté pour la proposition d'amendement Piller:*

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). Total: 26.

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

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René

(SC,PLR/FDP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 63.*

*S'est abstenu:*

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

ART. 43

> Adopté.

ART. 44

> Adopté.

ART. 45

> Adopté.

ART. 46

**Le Commissaire.** La mesure la plus forte est peut-être les arrêts en cellule forte jusqu'à vingt jours. Cela existe déjà et si ça dépasse les dix jours, il faut l'accord du Directeur ou de la Directrice SJ. Jusqu'à présent, ces derniers dix ans, je n'ai jamais dû intervenir dans ce sens. Il n'y avait jamais à prononcer une mesure allant au-delà de dix jours.

> Adopté.

ART. 47

> Adopté.

ART. 48

**Le Commissaire.** Des détenus souhaitent déjà actuellement parler non seulement au directeur, mais également à des membres de la commission administrative; et nous avons une sous-commission dans la commission administrative qui traite ces cas et qui rencontre régulièrement les détenus pour s'entretenir avec eux. Donc, rien de nouveau.

> Adopté.

ART. 49

> Adopté.

ART. 50

> Adopté.

ART. 51

> Adopté.

ART. 52

**Le Rapporteur.** La prise en charge des personnes âgées détenues est un défi pour les autorités. Nous avons déjà évoqué cette problématique lorsque nous avons traité la planification pénitentiaire 2016–2026; c'est Madame Bonvin-Sansonnens qui était venue sur ce sujet des personnes âgées. Et la commission a donc ajouté un al. 3 (nouveau) à l'art. 52: «*Dans la mesure du possible, il sera tenu compte des besoins des personnes détenues âgées.*»

**Le Commissaire.** Le Conseil d'Etat se rallie à cette proposition qui correspond à un besoin accru.

> Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 52 al. 3 (nouveau).

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

ART. 53

> Adopté.

ART. 54

> Adopté.

ART. 55

> Adopté.

ART. 56

> Adopté.

ART. 57

> Adopté.

CHAPITRE 5

ART. 58

> Adopté.

CHAPITRE 6

ART. 59

> Adopté.

ART. 60

> Adopté.

ART. 61

> Adopté.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2734ss.

## ART. 62

> Adopté.

## ART. 63

> Adopté.

## ART. 64

**Le Rapporteur.** Comme cela se fait dans le concordat latin, la commission souhaite ancrer dans notre loi la notion de dossier itinérant, lequel suit le transfert des personnes détenues. Pour cette raison, la commission propose l'ajout d'un al. 3 (nouveau) à l'art. 64: «*Lors d'un transfert, le Service veille à ce que l'établissement de détention transmette le dossier au nouvel établissement.*» Nous voulons vraiment que le dossier suive le détenu et cette formulation répond aux souhaits de la commission, laquelle, en première lecture, avait modifié en ce sens un autre article, l'art. 68. Il est clair qu'avec cette modification de l'art. 64, l'art. 68 sera adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

**Le Commissaire.** Le rapporteur a bien résumé la situation et les discussions dans la commission.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 64 al. 3 (nouveau).
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

## ART. 65

**Dafflon Hubert** (PDC/CVP, SC). Je ne comprends pas le texte français de l'art. 65 al. 1: «L'exécution d'une peine peut être interrompue pour des motifs graves.» Auf Deutsch: «Der Vollzug einer Strafe kann aus schwerwiegenden Gründen unterbrochen werden.»

Cela semble aller dans la direction du détenu, mais les motifs graves signifient l'inverse pour moi. Tant les termes «pour des motifs graves» que le fait de libérer quelqu'un pour des motifs graves, je ne comprends pas cette formulation. Je n'ai pas trouvé non plus dans le message la réponse à cette question. Pour moi, c'est une question ouverte à laquelle je souhaite qu'on me réponde.

**Le Rapporteur.** Il s'agit d'une question relative au texte allemand, lequel semble être beaucoup plus précis que le texte français, si j'ai bien compris. Je vais laisser Monsieur le Commissaire répondre. Néanmoins, je pourrais peut-être imaginer que des motifs graves pourraient être des motifs médicaux, mais Monsieur le Commissaire va venir à mon secours.

**Le Commissaire.** Je suis en train de réfléchir...

Auf Deutsch scheint mir das klar zu sein. Aus «schwerwiegenden Gründen» kann der Vollzug einer Strafe unterbrochen werden.

Was sind schwerwiegende Gründe? Der Berichterstatter hat es eben erwähnt, es sind vor allem medizinische Gründe. Ich kann mich an einen Fall erinnern, wo jemand krebserkrankt war. Er musste dann hospitalisiert werden und – unter Aufsicht – zu Hause bleiben. Es sind vor allem medizinische Gründe, die es nicht mehr erlauben, eine Person im Gefängnis zu behalten.

Maintenant, je crois que le praticien comprendra le texte français, soit les termes «pour des motifs graves».

Les motifs graves, c'est clair, sont des motifs médicaux. Par exemple en cas d'enterrement d'un parent. Ce n'est pas une interruption, mais c'est un congé ou une permission. Mais là, l'interruption est effectivement limitée aux cas médicaux.

> Adopté.

## ART. 66

**Le Commissaire.** C'est une disposition extrêmement importante. Effectivement, le chef ou le Service d'application des peines, pour chaque cas, notamment d'une détention d'une certaine durée, doit faire un plan d'exécution de peine. D'abord, c'est plutôt sévère et ensuite, dans le sens d'une resocialisation, c'est moins sévère. Il passe de la cellule au pavillon. Il peut éventuellement aller travailler à l'extérieur. Cela est discuté en règle général avec les spécialistes, avec l'assistance sociale, avec la direction de Bellechasse et avec le détenu. C'est une disposition centrale.

> Adopté.

## ART. 67

> Adopté.

## ART. 68

**Le Rapporteur.** Cet article a été discuté en commission. Pour nous et comme je l'ai dit lors de l'entrée en matière, il est vraiment important que les données soient communiquées, notamment lors des changements d'établissement.

Nous avons modifié cet article en première lecture. Néanmoins, vu que l'art. 64 a été modifié et prévoit maintenant que le dossier suive le détenu lors d'un transfert, je vous demande donc d'adopter l'art. 68 dans la version initiale du Conseil d'Etat.

**Le Commissaire.** Le Conseil d'Etat accepte cette précision.

Effectivement, ils ne sont pas seulement habilités à transmettre le dossier, mais ils doivent le transmettre. Nous avons eu ce problème dans le cas Adeline à Genève où effectivement ce n'est pas le dossier entier qui a été transmis, notamment

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2734ss.

aux Pâquerettes, et de ce fait, ils n'ont pas pu savoir certaines choses, certains antécédents.

Nous sommes d'avis qu'en cas de transfert d'un détenu dans une autre institution, celle-ci doit avoir accès à l'entier du dossier. Nous sommes donc d'accord avec cette précision.

**Le Rapporteur.** J'ai donné une précision par rapport aux commentaires et aux discussions que nous avons eues en commission. L'amendement à l'art. 68 que nous avons accepté en première lecture est tombé à l'eau en deuxième lecture, vu que nous avons accepté la modification de l'art. 64. Je propose que l'art. 68 reste inchangé.

**Le Commissaire.** Sur le fond, je me rappelle très bien des discussions et je suis d'accord avec la commission.

> Adopté.

#### ART. 69

**Le Commissaire.** Lors de l'entrée en matière, je vous ai déjà dit que c'était une disposition qui avait suscité des réactions lors de la consultation. Nous avons tenu compte de ces remarques dans la mesure du possible et nous avons surtout trouvé un accord avec la Direction de la santé et des affaires sociales. Donc, la formulation telle que proposée est soutenue aussi par la DSAS, ainsi que, je le pense, par le médecin cantonal. Mais j'aimerais entendre les arguments des députés qui vont maintenant développer leur amendement.

**Bürdel Daniel (PDC/CVP, SE).** Je déclare tout d'abord mes liens d'intérêts: j'étais secrétaire général de la Société suisse de pédiatrie durant sept ans et suis membre de la direction de l'Union patronale mandatée pour gérer la Société de médecine du canton de Fribourg.

Avec le docteur et collègue député Marc-Antoine Gamba, nous vous proposons de supprimer l'art. 69 al. 3 du projet de loi. Cet article affaiblit la portée du secret médical en imposant un devoir d'information au médecin traitant et est donc susceptible de diminuer la confiance du patient prisonnier, mettant ainsi en danger la sécurité publique. Il y a pourtant lieu de distinguer clairement les différents rôles que peut avoir un médecin intervenant dans le milieu carcéral:

- > il y a d'une part le médecin traitant auquel le patient détenu peut faire appel en cas de problème de santé, de façon similaire à ce que fait chacun d'entre nous lorsqu'il va consulter son médecin de famille;
- > il y a ensuite le médecin qui assume un mandat de traitement ordonné par la Justice. Ce mandat de traitement se traduit par un contrat thérapeutique signé par la personne condamnée, le médecin et l'autorité et tient compte du délit commis. Le contrat thérapeutique fixe également les modalités d'information de l'autorité par le médecin. Dès le moment où la personne condamnée signe le contrat thérapeutique, elle autorise par consé-

quent ce médecin mandaté par la Justice à communiquer le déroulement du traitement aux autorités en charge de l'exécution de la sanction. Ce sont les cas de figure prévus aux art. 70 et 71 de cette loi;

- > un médecin peut également intervenir en tant qu'expert, afin par exemple d'évaluer la dangerosité d'un condamné. Ce médecin ne doit en aucun cas être le même que le médecin traitant ou le médecin assumant un mandat de traitement ordonné par la Justice. Il va de soi que ce médecin est, de par la nature même de son mandat, habilité à communiquer à l'autorité l'ensemble des éléments qui fondent son évaluation de la dangerosité d'un détenu.

Dans sa formulation actuelle, l'art. 69 al. 3 ne tient pas compte de ces différents rôles des médecins. En l'absence d'une telle distinction, nous vous proposons de supprimer l'art. 69 al. 3. En effet, les art. 70 et 71 du projet de loi suffisent à encadrer l'information à l'autorité par les médecins chargés d'une personne sous assistance de probation ou sous le coup de règles de conduite à caractère médical, de même que par les médecins mandatés dans le cas de traitements ordonnés par la Justice ou en cas de mesures selon les art. 56 à 64 du code pénal et les mesures thérapeutiques institutionnelles ou d'internement.

**de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV).** Fille de médecin et avocate de formation, je sais ce que veut dire le secret professionnel. Le secret professionnel est la pierre angulaire pour l'exercice des professions d'avocat et de médecin. Je comprends que les médecins et avocats s'inquiètent de tout affaiblissement qui pourrait être apporté à ce secret professionnel. Toutefois, ces inquiétudes ont été prises en compte par la Direction de la justice et de la sécurité, car le texte qui nous est soumis est plus restreint qu'il ne l'était dans l'avant-projet soumis en consultation. Dans le présent texte, il est justement précisé que ce devoir d'information n'existe qu'en cas de nécessité. Il a aussi été précisé que des faits importants peuvent porter atteinte à la sécurité de la personne détenue, à la sécurité de l'unité, du personnel, des intervenants, des personnes codétenues ou encore à la sécurité publique. Comme quoi, le domaine est très restreint.

En outre, ce devoir d'information n'existe – bien que c'est une évidence, mais il faut peut-être le préciser – que pour les personnes qui sont détenues. Il ne touche donc qu'une infime part des mandats d'un avocat ou d'un médecin. Les déclarations faites dans la presse aujourd'hui par un avocat, selon lesquelles les avocats risquent de ne plus avoir de mandats et peuvent changer de métier si cet article était adopté, doivent être prises avec circonspection.

En outre, la personne qui commet un tel acte ne l'a souvent pas prémédité ou n'en a parlé à personne. Il suffit de lire les témoignages des familles de l'auteur, qui sont absolument

submergées de douleur et qui n'étaient absolument pas au courant.

A l'époque où je faisais mon stage d'avocate, j'avais appris qu'un avocat ne pouvait pas plaider l'innocence de son client si celui-ci lui avait avoué qu'il était l'auteur des faits qui lui étaient reprochés. Si le client voulait maintenir cet axe de défense, l'avocat devait résilier son mandat. Déjà maintenant, le secret professionnel n'oblige pas l'avocat d'être complice d'un assassin.

Face à ces cas très restreints d'application de cet article, il y a l'intérêt public à protéger la population. Comment rester insensible aux meurtres d'Adeline et de Marie? La population a droit à ce que tout soit entrepris pour que de tels meurtres ne se reproduisent plus. Il faut bien voir que cet article à lui seul n'est pas suffisant. Ce qui est important, ce sont les autres mesures préconisées, entre autres à l'art. 68. La pondération des intérêts en présence nous oblige à maintenir l'al. 3 de cet article.

**Flechtner Olivier** (*PS/SP, SE*). Mes liens d'intérêts n'ayant pas changé depuis ma première intervention, je renoncerais à les réitérer.

Premièrement, il convient de préciser que l'art. 69 est conçu dans une systématique précise. Dans un premier alinéa, on rappelle le principe du secret médical; dans un deuxième, on renvoie à la procédure cantonale pour déroger à ce principe; et dans un troisième, on définit les cas précis dans lesquels il est possible d'informer sans devoir s'en tenir à la procédure cantonale. Ceci prive le détenu des voies de droit et constitue, il n'y a pas de doute, une atteinte grave et sévère aux droits personnels.

Les dispositions du code pénal suisse permettent déjà une information spontanée par le médecin, mais – et c'est le problème – dans des cas très précis uniquement. En effet, l'art. 17 du code pénal suisse précise que deux conditions doivent être réunies:

- > le danger doit être imminent;
- > l'infraction commise – l'information d'un médecin par exemple, en violation de son secret professionnel – doit être le seul moyen de réponse possible en vue des circonstances.

L'art. 69 al. 3 justifie la transmission d'informations dans des cas où le danger est possible. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une mise en danger concrète, mais abstraite, pas imminente, mais possible. La question à se poser est donc la suivante: quels sont les cas de figure exemplaires qui ne seraient plus couverts si nous biffons cet al. 3? Pour illustrer cela, voici un exemple concret, réel, tiré de la pratique: un agresseur sexuel est mis en détention provisoire, pendant que la procédure judiciaire est en cours, à cause d'un risque de repassage à l'acte. Aucune mesure thérapeutique ne sera alors ordonnée

à ce stade avant le jugement. Ce détenu développe ensuite des problèmes psychiques avec un risque de suicide. Il est donc transféré dans une unité spécialisée psychiatrique et une thérapie lui sera proposée, mais pas ordonnée. Toujours pour des raisons liées à sa propre sûreté, le personnel de psychiatrie fouille la pièce de détention, puisque le patient ne participe pas à cette thérapie. Cette fouille est organisée afin de s'assurer que le détenu ne dispose pas d'objets avec lesquels il pourrait se mettre en danger. Pendant cette fouille, le personnel découvre seize documents qui décrivent des actes d'extrême violence à l'arme blanche à l'encontre de femmes enceintes et de leurs bébés non nés ou contre les gardiens qu'il voulait tuer en leur faisant subir des souffrances extrêmes et d'ordre sexuel. Sans disposition cantonale adéquate qui existait dans le canton en question, cette information aurait été couverte par le secret médical, puisqu'il s'agissait d'un établissement médical et que le personnel traitant n'était pas expert. La transmission d'informations aurait donc nécessité le consentement du détenu auteur de ces fantaisies. Ce n'est pas pour rien que le code pénal, à son art. 321, renvoie aux dispositions cantonales en lien avec les exceptions au secret professionnel.

Deux autres exemples existent encore: l'un porte sur un détenu jugé, mais sans ordonnance de mesures thérapeutiques, qui développe évidemment des problèmes psychiques; le troisième est celui, également concret, de deux détenus non adultes qui sont actuellement en détention dans le canton d'Argovie. L'un d'eux, cela a été rendu public, est l'assassin de la jeune Vietnamiennne Boi, histoire fortement relatée dans les médias. La détention pour motif de sûreté n'est pas prévue dans le code pénal des mineurs et il n'y a par conséquent pas de thérapie ordonnée. Pour ces jeunes détenus dangereux, une disposition cantonale est également nécessaire pour permettre la transmission d'informations.

Je tiens à souligner qu'il ne s'agit pas de faire des médecins des boucs émissaires; il s'agit de leur donner la possibilité de réagir, sans qu'ils soient contraints de commettre une infraction. Oui, l'al. 3 est une atteinte au secret professionnel, mais est également là pour éviter des plaintes du prévenu. Je réitère que l'article est formulé de manière à garantir le secret médical aussi longtemps que cela est justifié et qu'il doit, au vu des exemples cités, être maintenu dans son ensemble, tel qu'il est proposé par le Conseil d'Etat.

**Kolly Nicolas** (*UDC/SVP, SC*). Mon lien d'intérêts par rapport à cet alinéa: je suis avocat stagiaire dans une étude à Fribourg et pourrait théoriquement être touché par l'application de cet article.

Je crois que la crainte rendue publique par certains professionnels du monde de la santé et des avocats et relayée par nos collègues Bürdel et Gamba est un peu infondée. La systématique de cet alinéa a bien été comprise: c'est l'exception à l'exception. C'est seulement dans un cas de nécessité que le mandataire pourrait être appelé à violer en quelque sorte

ce secret professionnel et à communiquer des informations dont il a connaissance à l'autorité. Cela a été dit, mais il faut le rappeler: qu'est-ce que l'état de nécessité? C'est une notion floue, mais quand même précise, mentionnée à l'art. 17 du code pénal: l'état de nécessité existe lorsqu'il y a un danger imminent qui se produit à très court terme et qui est impossible à détourner autrement. On fait état de l'état de nécessité pour sauvegarder un intérêt prépondérant. Je crois que la possibilité d'être délié du secret professionnel perdure, mais lorsqu'il y a ce danger imminent, ce danger impossible à détourner autrement, les professionnels doivent prendre leurs responsabilités et informer les autorités.

On a parlé des cas dramatiques d'Adeline et Marie. Moi, je pense aussi à d'autres cas, par exemple à un terroriste qui vient d'être emprisonné pour avoir préparé un acte terroriste. On n'a pas encore toutes les informations et tout à coup, le vendredi soir à 19 heures, il dit à son avocat ou à son médecin qu'une bombe explosera à 22 heures. Est-ce que le médecin doit suivre la procédure pour être délié du secret professionnel pour aller ensuite communiquer cette information? Non, l'article dit que dans ces cas extrêmes, l'avocat ou le médecin doit informer l'autorité et ne peut pas se cacher derrière le secret professionnel.

On ne doit pas mettre non plus une forme potestative en laissant le choix. Non, on doit demander à ces personnes de prendre leurs responsabilités et d'informer l'autorité. C'est uniquement lorsqu'il y a un intérêt prépondérant, lorsqu'il y a des vies à sauver par exemple et qu'on ne doit pas avoir de doute. Mais pour tous les autres cas, le secret professionnel est garanti; c'est l'al. 1. L'al. 2 est l'exception: on dit que le secret professionnel peut être levé lorsqu'il y a cet état de nécessité. Dans ce cas-là uniquement, on peut en quelque sorte violer ce secret professionnel et je crois que c'est nécessaire. Il y a eu les cas Adeline et Marie, mais je ne pense pas que cet article aurait permis de les sauver. Mais quand même, on a vu dans ces cas-là que le secret professionnel posait problème, lorsqu'un médecin a des informations. Encore une fois, ça ne touche pas vraiment, parce que dans ce cas-là, le médecin aurait vraisemblablement eu le temps de se faire délier du secret professionnel. Là, on parle uniquement de danger imminent. Ce sont des décisions difficiles à prendre pour les mandataires, mais prenez l'exemple d'un policier qui a son arme, qui doit tirer pour sauver la vie d'autrui; il n'a pas non plus deux heures pour réfléchir. Il doit prendre la décision tout de suite et c'est aussi dans un cas de nécessité qu'il doit utiliser son arme. Eh bien, en quelque sorte, le médecin ou l'avocat aura aussi un temps court pour se demander si c'est un état de nécessité et s'il doit informer l'autorité. Ce sont des décisions extrêmement difficiles à prendre, mais ce sont des professionnels et il y a d'autres professionnels – j'ai cité les policiers – qui doivent prendre des décisions similaires.

Avec ces quelques commentaires, je vous invite fortement à soutenir la version initiale du Conseil d'Etat, soutenue également par la commission.

**Schoenenweid André** (*PDC/CVP, FV*). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique constate qu'il y a unité de matière entre les art. 68, 69 et 70 concernant tant la communication des données, le secret professionnel que la libération du secret médical en cas d'assistance de probation. Dès lors, cet art. 69 al. 3 trouve toute sa place dans cette loi. Il faut également rappeler que cette pratique est établie depuis trois ans par la recommandation relative à l'échange d'informations en rapport avec la dangerosité d'un détenu, cela pour avoir une incidence sur son évaluation et sur les conditions de l'allègement dans l'exécution de sa peine. Il est primordial que les autorités d'application et d'exécution des sanctions pénales et des mesures ainsi que les autorités de probation puissent disposer également de tous les renseignements nécessaires pour l'accomplissement de leur mission.

Sans allonger les différents arguments déjà cités, la majorité du groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique refuse cet amendement et estime que l'art. 69 al. 3 répond parfaitement aux risques de dangerosité de certains détenus psychopathes et pervers et souhaite que la majorité du Grand Conseil accepte l'ensemble de l'art. 69.

**Gamba Marc-Antoine** (*PDC/CVP, FV*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis médecin interniste généraliste. J'ai travaillé durant deux ans comme médecin de prison à la Zentralgefängnis de Berne et seize ans à la Prison centrale de Fribourg.

En juillet de cette année, j'ai pris ma retraite pour cette activité. Je ne désire pas raconter d'histoires concrètes aujourd'hui ni aucune anecdote. Pourtant, je pourrais le faire pour l'art. 65 dont on a discuté précédemment et aussi pour discuter avec mon collègue Flechtner.

Le secret médical en prison et en dehors de la prison est l'outil de travail principal de tous les médecins. Nous enlever le secret médical est comme enlever la pâte au boulanger, les champs au paysan, le moteur au chauffeur de camion, la salle de classe à l'enseignant et le piano au pianiste.

J'ai été confronté dans les deux prisons préventives mentionnées à toutes sortes de délinquants. J'ai dû faire face à plusieurs situations à haut risque. Il ne m'aurait pas été possible de travailler sans que ma sécurité soit assurée par une organisation performante. Cette organisation doit être exemplaire au vu des risques. La sécurité vient toujours avant les soins. Ma priorité en cas de risques sécuritaires a toujours été de protéger d'abord les soignants, les agents de détention, les autres détenus et, finalement, toute la population. J'aimerais dénoncer ici, en ce jour, deux contrevérités qui empoisonnent le débat:

- > les médecins pénitentiaires et les thérapeutes sont parfaitement conscients de la dangerosité de certains patients dont ils s'occupent. Malgré tous ces risques, ils acceptent de les prendre en charge, parfois au péril de leur vie. Insinuer le contraire est une insulte à leur engagement en faveur de la société;
- > la sécurité de la population, y compris des thérapeutes, dépend en pratique du respect des procédures en matière d'évaluation et de contrôle de la dangerosité par les autorités judiciaires et pénitentiaires;
- > dans les affaires médiatiques de ces jours, ce sont justement les graves manquements institutionnels à ce niveau qui ont été mis en lumière. Le secret médical n'a rien à voir avec ces drames. Le code pénal impose une obligation de prononcer des mesures thérapeutiques pour faire baisser la dangerosité des détenus. Avec la proposition qui vous est soumise en l'art. 69 al. 3, avec le mot «informer», c'est aux thérapeutes que l'on essaie de transférer cette responsabilité. L'obligation d'information, qui serait imposée aux médecins, mais qui s'appliquerait aussi aux autres professionnels, à commencer par les avocats – comme il l'a été dit – et les aumôniers, altérerait irrémédiablement la confiance du patient détenu envers son médecin traitant et empêcherait, de ce fait, un éventuel traitement de développer complètement ses effets.

Les médecins ne défendent pas le secret médical dans le simple but de protéger la sphère privée des détenus, mais aussi pour préserver la sécurité publique. Sans secret médical, la relation de confiance médecin-patient est remise en cause, en violation du mandat que la loi confie aux thérapeutes en prison. Cela irait à l'encontre des impératifs de sécurité invoqués et serait au contraire de nature à mettre en danger la sécurité publique.

En conclusion, le secret médical n'a joué aucun rôle dans les récentes affaires criminelles auxquelles le projet de loi semble prétendre apporter une réponse. Plutôt que de faire porter le chapeau aux médecins, il paraît plus urgent de favoriser la coopération entre les différents professionnels intervenant en milieu carcéral: les juges, les services d'application des peines, les agents de détention, les thérapeutes.

Nous demandons, le député Bürdel et moi, au nom de la protection de la population, de supprimer purement et simplement cet al. 3 dans la mesure où il est contraire à la sécurité publique et inapplicable sur le terrain.

Finalement, je désire remercier la sécurité des deux prisons où j'ai travaillé, qui m'ont protégé pendant ces nombreuses années et, par analogie, toutes les sécurités qui continuent à protéger les thérapeutes dans notre canton et dans notre pays.

Adeline, c'est un beau nom, c'est une belle femme. Quel courage elle a eu, mais quelle merde d'organisation, ces Pâquettes.

**Le Rapporteur.** Merci à tous les intervenants qui se sont exprimés sur cette proposition d'amendement.

Effectivement, il s'agit d'un affaiblissement du secret professionnel et du secret médical. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une suppression. Cet affaiblissement vient aussi d'un principe, celui qui régit l'exécution des peines pénales en Suisse et qui a été approuvé – on le voit dans le message – par la CCDJP le 13 novembre 2014. Cet affaiblissement, cela fait longtemps que les médecins s'y opposent. Je crois que dans d'autres cantons, des textes identiques avaient été soumis et les médecins avaient aussi réagi. Néanmoins, les textes étaient passés.

La commission, on l'a vu dans les différents débats concernant tous ces dossiers, est plutôt axée sur un focus de sécurité publique. Le focus des médecins est plutôt axé sur les patients et les détenus. On peut le comprendre. Cependant, pour moi, la sécurité publique est vraiment l'intérêt prioritaire. Cela a été dit par M<sup>me</sup> de Weck et M. Kolly, on parle ici de nécessité absolue et de faits importants. Il faut aussi le retenir: la nécessité et les faits importants.

Il faut aussi dire que cet article a été modifié suite à la consultation. Il a été modifié suite à des réactions de la Direction de la santé et des affaires sociales et le projet qui nous est soumis est inspiré des propositions de la DSAS. Il est inspiré de l'art. 33 de la loi sur l'exécution des peines vaudoises. Je pense que nous avons besoin de cet article.

Il convient aussi de préciser que l'art. 90 al. 3 de la loi sur la santé réserve aussi des dispositions au droit fédéral et au droit cantonal concernant l'obligation ou le droit d'informer une autorité ou le droit de témoigner en justice.

Donc, je vous demande de soutenir la version initiale, ce que la commission a fait. Je vous demande de suivre cette position et de refuser l'amendement Gamba/Bürdel.

**Le Commissaire.** Merci à tous les intervenants et intervenantes.

Effectivement, c'est une disposition très délicate, très émotionnelle et on s'est longtemps penché sur elle.

J'aimerais d'abord dire que le secret médical n'est pas remis en cause. L'art. 69 al. 1 dit: «Le secret professionnel, notamment le secret médical, est garanti.» C'est donc un principe.

Deuxièmement, après consultation et en ce qui concerne les modalités, nous avons introduit l'al. 2 qui dit: «Pour les professionnel-le-s de la santé, la libération du secret suit la procédure fixée par la loi sur la santé.» Et la loi sur la santé dit à son art. 90: «Une personne tenue au secret professionnel peut en être déliée par le patient lui-même ou la patiente elle-même ou, pour justes motifs, par décision de la Direction sur le préavis du ou de la médecin cantonal-e.» C'est la procédure. En règle générale, si un médecin pense qu'il doit être délié du secret professionnel, il ne peut pas aller chez le Directeur

et dire tout de suite: «Ecoute, ce monsieur-là a telle ou telle maladie.» Il doit s'adresser au médecin cantonal, lequel va ensuite faire la proposition à la Directrice de la santé. C'est la procédure qui est suivie également à Bellechasse et dans les autres établissements.

Maintenant, ce qui est contesté, c'est l'al. 3. Lisez-le. Les députés Kolly et Flechtner ont parlé de l'art. 17 du code pénal, lequel parle justement de l'état de nécessité. Cela existe donc aussi et c'est conforme au droit fédéral. Quels sont ces états de nécessité? Le médecin ou l'infirmière auraient l'obligation d'informer la direction. Je pense par exemple à une maladie dangereuse ou contagieuse. Prenez le cas d'Ebola. Il y a un détenu dont le médecin apprend qu'il a Ebola. Doit-il dans ce cas-là attendre? Ne doit-il pas informer la direction de la prison? C'est un danger pour les codétenus, pour les agents de détention, pour toutes les personnes qui se trouvent dans cette prison.

Un autre exemple: les menaces. Quelqu'un dit: «Je vais tuer mon codétenu demain ou après-demain, tout est prévu.» Ou: «Je vais tuer des gens, parce qu'il y aura une explosion.» De telles menaces existent aussi.

Dans ces cas, le médecin peut-il se cacher derrière le secret médical et dire: «Non, je n'ai pas le droit de dire ça.»?

A mon avis, c'est une question de pondération, comme l'a soulignée Madame de Weck, ou de pesée des intérêts; et je crois que le rapporteur l'a aussi mentionné, ainsi que le député Gamba. La sécurité prime quand même sur les intérêts privés du détenu. Dans ces cas-là, à mon avis, je crois que c'est vraiment une question de bon sens; il faut que le médecin ou le personnel médical aille tout de suite chez le directeur de la prison pour l'informer de ce danger. C'est ça, l'état de nécessité.

D'ailleurs, on n'est pas le seul canton. Je rappelle – et cela a été relevé par le rapporteur de la commission –, qu'à Andermatt, en novembre 2014, la Conférence des Directeurs de justice et police a émis des recommandations dans ce sens. C'était suite aux affaires Adeline, Marie et Lucie. Je ne veux pas dire que s'il y avait eu la levée du secret médical, ces meurtres n'auraient pas eu lieu; je ne sais pas. Mais il y avait en tout cas des problèmes de transmission des données médicales.

On n'est pas le seul canton, cela a été dit. Je prends le canton de Vaud, lequel dit à l'art. 33 (Devoir d'information) de la loi sur l'exécution des condamnations pénales: «Lorsqu'un état de nécessité l'exige, les professionnels de la santé informent leur médecin responsable des faits importants dont ils ont connaissance et qui pourraient porter atteinte à la sécurité de la personne détenue, celle de l'établissement, du personnel, des intervenants, des personnes co-détenues, ou à la sécurité publique.»

Nous avons le canton de Genève où c'est un peu plus compliqué et aussi plus long. C'est l'art. 5A al. 2 (Devoir d'information) de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale: «Les médecins, les psychologues et tout autre intervenant thérapeutique informent sans délai le département de la sécurité et de l'économie ou la direction de l'établissement d'exécution de la peine ou de la mesure de tout fait dont ils ont connaissance et qui serait de nature à faire craindre pour la sécurité de la personne détenue, celle de l'établissement, du personnel, des intervenants et des codétenus ou celle de la collectivité, pour autant que le danger soit imminent et impossible à détourner autrement d'une part, et que les intérêts sauvegardés par une telle information l'emportent sur l'intérêt au maintien du secret professionnel d'autre part (art. 17 CP).»

Neuchâtel va dans le même sens avec l'art. 11 al. 1 (Exception) de la loi sur l'exécution des peines et des mesures pour les personnes adultes: «Les médecins, les psychologues et tous autres intervenants thérapeutiques en charge de cette personne sont libérés du secret de fonction et du secret médical dès lors qu'il s'agit d'informer l'autorité compétente sur des faits importants pouvant avoir une influence sur les mesures en cours ou sur les allègements dans l'exécution ou, d'une manière générale, sur l'appréciation de la dangerosité de la personne considérée.»

On n'est pas le seul canton et je crois que Madame la Députée de Weck l'a mieux formulé avec ses mots que je ne pourrais le faire. Et je l'en remercie.

M. Kolly a également bien dit que c'est vraiment dans les cas de nécessité qu'il faut appliquer cette exception.

M. Schoenenweid a aussi renvoyé aux recommandations de la CCDJP de novembre 2014.

Monsieur le Député Gamba, on ne va pas du tout enlever le secret médical. Celui-ci reste ancré. C'est uniquement en cas de nécessité. Vous dites vous-même que la sécurité vient avant les soins et j'aimerais ici le souligner et vous remercier pour tout ce que vous avez fait pour la Prison centrale et pour tout ce que les médecins font là-bas. C'est très difficile. Parfois, vous devez y aller à minuit ou vous êtes appelés à 4 heures du matin; ce n'est pas évident. Vous avez de grands mérites que j'aimerais souligner ici.

Mais dire qu'on va enlever le secret médical, c'est une erreur. Je crois que ce n'est pas le cas.

En ce qui concerne les thérapies qui sont ordonnées par un tribunal, c'est le Service d'application des peines, qui a déjà connaissance aussi de ces thérapies, qui en charge après les médecins. Ces thérapies ne sont nullement mises en danger par cet art. 69 al. 3. Je ne vois pas pourquoi là, il y aurait un cas de nécessité. Les médecins peuvent appliquer ces thérapies ordonnées par les tribunaux.

Finalement, c'est aussi une question de confiance vis-à-vis des médecins qui travaillent dans les prisons. Ce sont eux qui doivent en effet juger si on est dans un état de nécessité et s'il faut informer la direction. Faisons confiance à ces médecins.

Dans ce sens, je vous prie d'accepter la version initiale du Conseil d'Etat.

- > Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à la proposition d'amendement Bürdel/Gamba à l'art. 69 al. 3 (biffer).
- > Au vote, la proposition d'amendement Bürdel/Gamba, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 84 contre 7. Il n'y a pas d'abstention.
- > Adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.

*Ont voté pour la proposition d'amendement Bürdel/Gamba:*

Bürde Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Gamb Marc-Antoine (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayo Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutte Christa (FV,ACG/MLB), Waebe Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassme Andréa (SC,PS/SP), Zador Michel (BR,UDC/SVP). *Total: 7.*

*Ont voté contre la proposition d'amendement Bürdel/Gamba:*

Aebische Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badou Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechle Marie-Christine (GR,PS/SP), Baps Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Berse Solange (SC,PS/SP), Bertsch Jean (GL,UDC/SVP), Bischo Simon (GL,PS/SP), Bonn David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnen Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschun Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourgue Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodar Claude (SC,PLR/FDP), Butt Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Chasso Claude (SC,ACG/MLB), Clémen Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collau Romain (SC,PLR/FDP), Collau Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collom Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehblo Dominique (BR,PS/SP), Dafflo Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Wec Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrin Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietric Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Douta Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotter Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emone Gaétan (VE,PS/SP), Fase Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellman Sabrina (LA,PS/SP), Flechtne Olivier (SE,PS/SP), Frossar Sébastien (GR,UDC/SVP), Gande Daniel (FV,UDC/SVP), Ganio Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Pytho Giovanna (FV,PS/SP), Gasse Benjamin (SC,PS/SP), Girar Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobe Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirar Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjea Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grive Pascal (VE,PS/SP), Hayo Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schic Paul (LA,UDC/SVP), Hunzike Yvan (VE,PLR/FDP), It Markus (LA,PLR/FDP), Jako Christine (LA,PLR/FDP), Jel Guy-Noël (FV,PS/SP), Kaelin Murit Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Koll Nicolas (SC,UDC/SVP), Koll René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutze Ursula (SE,PS/SP), Lambele Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Laupe Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigo Nicole (GL,PS/SP), Longcham Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Lose Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brülhar Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauro Pierre (GR,PS/SP), Menou Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Meso Roland (VE,UDC/SVP), Meye Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Moran Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Peir Stéphane (FV,UDC/SVP), Pille Alfons (SE,UDC/SVP), Pille Benoît (SC,PS/SP), Portman Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raem Hugo (LA,PS/SP), Re Benoît (FV,ACG/MLB), Repon Nicolas (GR,PS/SP), Rodrigue Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubat François (SC,PS/SP), Schä Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfl Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwel André (SE,ACG/MLB), Schoenenwei André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schordere Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwe Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horne Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thome René (SC,PS/SP), Via Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Wich Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthric Peter (BR,PLR/

FDP), Zamofin Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zoss Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 84.*

ART. 70

> Adopté.

ART. 71

> Adopté.

ART. 72

**Le Rapporteur.** La commission propose de biffer l'art. 72 al. 2, lequel alinéa n'est pas conforme à ce qu'on peut faire.

> Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis) à l'art. 72 al. 2 (biffer).

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

ART. 73

**Le Commissaire.** C'est une nouveauté: nous introduisons une base légale pour demander aux détenus provisoires de la Prison centrale de participer aux frais de détention s'ils sont fortunés ou s'ils ont de grands revenus. Effectivement, il n'y a pas de raison que cela soit gratuit. C'est une base légale que le Conseil d'Etat devra ensuite concrétiser.

> Adopté.

ART. 74

> Adopté.

ART. 75

> Adopté.

ART. 76

> Adopté.

CHAPITRE 7

ART. 77

> Adopté.

ART. 78

> Adopté.

ART. 79

> Adopté.

ART. 80

> Adopté.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2734ss.

## ART. 81

> Adopté.

## ART. 82

> Adopté.

## ART. 83

> Adopté.

## ART. 84, TITRE ET CONSIDÉRANTS

**Le Commissaire.** Le Conseil d'Etat prévoit une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018. En effet, les questions relatives aux deux fusions demanderont pas mal de travail quant aux règlements, mais également quant aux questions d'organisation et d'informations pour le personnel, ce que nous sommes en train de faire.

> 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 PREMIER – ART. 1 À ART. 4

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 2 – ART. 5 À ART. 9

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 3 – ART. 10 À ART. 37

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 4 – ART. 38 À ART. 57

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 5 – ART. 58

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 6 – ART. 59 À ART. 76

> Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 7 – ART. 77 À ART. 84, 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 89 voix contre 0. Il y a 1 abstention.

*Ont voté oui:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brülhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfeler-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 89.*

*S'est abstenu:*

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

—

## Communications

**Le Président.** Nous sommes arrivés au terme de notre session d'octobre en ayant réussi à traiter tous les objets qui étaient

prêts dans les délais, même celui de ce jour, légèrement hors délai.

Je vous remercie pour votre travail très assidu, parfois un soupçon bruyant, mais c'est le lot d'un Parlement.

Je pense que durant les trois semaines qui nous séparent de la dernière session de cette législature, il y aura également lieu d'être présent, même présent partout, d'être aussi peut-être un peu bruyant, d'être en tout cas actif et volubile pour présenter aux électeurs tous les différents projets qui vous tiennent à cœur pour l'avenir du canton.

Bonne campagne à toutes et à tous.

Bon week-end également pour tous ceux que l'on ne retrouvera pas durant les jours qui viennent au comptoir.

> Le Grand Conseil prend acte de cette communication.

—

### **Clôture de la session**

> La séance est levée à 10h30.

*Le Président:*

**Benoît REY**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

**Samuel JODRY**, *secrétaire parlementaire*

—

## Attribution des affaires aux commissions parlementaires / Zuweisung der Geschäfte an die parlamentarischen Kommissionen

—  
**Séance du Bureau du 6 octobre 2016**  
**Bürositzung vom 6. Oktober 2016**

<b>Signature / Signatur Genre / Typ</b>	<b>Affaire Geschäft</b>	<b>Commission / Kommission Présidence / Präsidium</b>	<b>Membres Mitglieder</b>
2016-DIAF-49	Décret - Initiative constitutionnelle « Transparence du financement de la politique » (votation populaire) <i>Dekret - Verfassungsinitiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» (Volksabstimmung)</i>	CO-2016-122 / OK-2016-122  Doutaz Jean-Pierre Président <i>Präsident</i>	Aebischer Susanne Castella Didier Collomb Eric Ganioz Xavier Mauron Pierre Mesot Roland Piller Benoît Schneuwly André Waeber Emanuel Wüthrich Peter

—

BR / BR	Bureau du Grand Conseil / Büro des Grossen Rates
CO-... / OK-...	Commission ordinaire / Ordentliche Kommission
CAE / KAA	Commission des affaires extérieures / Kommission für auswärtige Angelegenheiten
CFG / FGK	Commission des finances et de gestion / Finanz- und Geschäftsprüfungskommission
CGraces / BegnK	Commission des grâces / Begnadigungskommission
CJ / JK	Commission de justice / Justizkommission
CNat / EinbK	Commission des naturalisations / Einbürgerungskommission
CPet / PetK	Commission des pétitions / Petitionskommission
CRoutes / StraK	Commission des routes et cours d'eau / Kommission für Strassen und Gewässerbau

**Rapport 2014-DIAF-137**

4 juillet 2016

—  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
 sur le postulat 2014-GC-15 Laurent Thévoz/Xavier Ganioz –  
 Promotion des produits agricoles de proximité dans la restauration  
 collective publique du canton de Fribourg**

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

<b>1. Introduction</b>	<b>2</b>
<hr/>	
<b>2. Etat des lieux</b>	<b>2</b>
2.1. Restauration collective publique dans le canton de Fribourg	2
2.2. Production et distribution agroalimentaires de proximité	4
2.2.1. Agriculture fribourgeoise	4
2.2.2. Valeur de la production de la branche agricole	4
2.2.3. Aperçu de l'agroalimentaire fribourgeois	5
2.2.4. Spécificités de la distribution	5
2.3. Obstacles à l'offre de proximité	6
<hr/>	
<b>3. Questions de fond</b>	<b>7</b>
3.1. Qu'est-ce qu'un produit de proximité?	7
3.2. Qu'est-ce qu'une alimentation durable et responsable?	8
3.3. Rôle de l'Etat et limites à son action?	9
<hr/>	
<b>4. Démarches et projets-pilotes</b>	<b>9</b>
4.1. Etudes Agridea	9
4.2. Beelong	10
4.3. Groupe Développement durable et phase-pilote	11
4.4. Autres démarches et projets fribourgeois	11
4.5. Autres cantons	12
4.5.1. Genève	12
4.5.2. Jura et région du Jura Bernois	12
4.5.3. Vaud	13
4.5.4. Neuchâtel	14
4.5.5. Valais	14
<hr/>	
<b>5. Mesures proposées et envisageables – publiques et privées</b>	<b>14</b>
5.1. Identification des produits, renforcement de la traçabilité	14
5.2. Formation des gérants et chefs de cuisine de la restauration collective publique	15
5.3. Information et sensibilisation des clients	16
5.4. Facilitation de l'approvisionnement en produits de proximité et durables	17
5.5. Conditions-cadre de la restauration collective	17
5.6. Clauses contractuelles volontaires ou dispositions obligatoires	18
5.7. Projets-pilotes et conclusions	18

## 1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 24 janvier 2014 (BGC 2014, p. 2073), les députés demandent que l'Etat tienne les engagements de sa stratégie de développement durable en promouvant dans la restauration collective publique la consommation de produits alimentaires répondant à des critères de durabilité. Ils mettent en exergue l'impact bénéfique d'un approvisionnement local et de circuits courts qui réduisent l'empreinte écologique liée à l'alimentation et favorisent une production respectueuse aux niveaux environnemental, sanitaire et social.

Les députés posent une série de questions au Conseil d'Etat, regroupées sous les objectifs suivants:

- > L'exemplarité de l'administration publique,
- > La conciliation de la promotion de l'économie agricole régionale et de la réduction de l'empreinte écologique de la restauration collective publique,
- > La garantie du caractère équitable des produits alimentaires importés,
- > La conciliation des priorités cantonales en matière de produits alimentaires et des règles de l'OMC pour les marchés publics.

Simultanément, la motion Romain Castella/Ruedi Schläfli Utilisation prépondérante de produits locaux au sein des restaurants et cantines de l'Etat de Fribourg et soutenus financièrement par l'Etat (2014-GC-31) demande au Conseil d'Etat d'inscrire dans une loi et/ou d'édicter des règlements d'application afin de promouvoir et garantir une part substantielle de produits régionaux dans l'offre de la restauration collective publique. Cette motion vise, pour l'ensemble de la restauration dépendant de soutiens financiers de l'Etat, des règles d'achat de produits de l'agriculture fortement liées à la production locale.

Vu que les deux instruments parlementaires poursuivent le même objectif principal, soit d'augmenter la part de produits de proximité dans la restauration collective publique, le Conseil d'Etat a proposé une réponse commune. Il soutient l'avis qu'un approvisionnement local et des circuits courts peuvent contribuer significativement aux trois dimensions de la durabilité dans la restauration collective et que l'Etat a un rôle exemplaire à jouer dans ce domaine. Le Conseil d'Etat reconnaît l'intérêt légitime de l'agriculture, de la transformation et du commerce locaux à se profiler dans l'offre de produits de proximité ainsi que les attentes des consommateurs à être informés sur la provenance, les modes de production voire l'empreinte écologique de l'offre alimentaire, aussi comme clients de la restauration collective. Mais il relève que cette intention soulève plusieurs questions délicates et qu'il existe une grande diversité de mesures envisageables pour mieux promouvoir les produits alimentaires de proximité dans la restauration collective publique; une analyse appro-

fondie est donc indispensable avant de tracer une feuille de route. C'est pourquoi il proposait d'accepter le postulat et d'établir un rapport qui éclaircisse les questions soulevées et propose les moyens d'agir. Par contre, avant l'analyse approfondie des questions ouvertes, le Conseil d'Etat ne se prononçait pas sur la pertinence d'édicter des prescriptions aux établissements concernés via une loi et/ou un règlement et proposait donc de rejeter la motion.

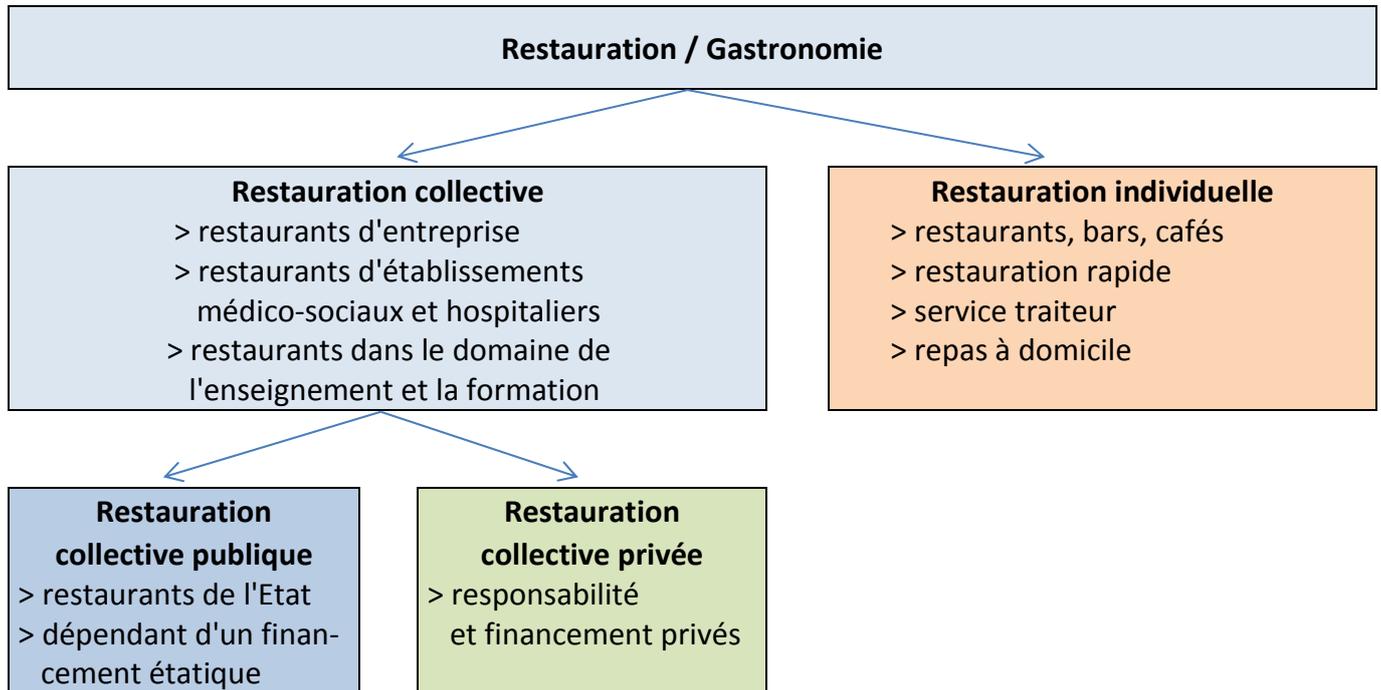
Le 7 octobre 2014, le Grand Conseil a accepté à une large majorité la prise en compte du postulat 2014-GC-15 et donc mandaté le Conseil d'Etat de lui soumettre un rapport. Le même jour, le Grand Conseil a aussi décidé de transmettre sans attendre la motion 2014-GC-31 pour que le Conseil d'Etat y donne suite. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat soumet simultanément au Grand Conseil le projet de loi sur la restauration collective publique (LRCP) et le présent rapport. Le rapport sur postulat et le rapport explicatif du projet de loi sont complémentaires.

## 2. Etat des lieux

### 2.1. Restauration collective publique dans le canton de Fribourg

La restauration collective représente un secteur de la restauration hors domicile. Le qualificatif collectif vient du fait que sa clientèle représente un collectif plutôt que des clients individuels, par exemple les employés pour les restaurants du personnel, les élèves ou les étudiants pour les restaurants d'établissements de formation, les patients ou les résidents dans les secteurs médico-social et hospitalier. On parle de restauration collective publique lorsque la prestation relève d'institutions publiques ou dépendant d'un financement public.

Figure 1: La restauration collective publique dans le contexte global de la restauration<sup>1</sup>



Pour le canton de Fribourg, une étude exploratoire a été réalisée par Agridea entre octobre 2011 et juin 2012, aussi bien au niveau de la demande que de l'offre de produits des filières agricoles cantonales<sup>2</sup>. Elle met en exergue un marché diversifié et segmenté, avec au total environ 7 millions de repas servis par année. Les segments bien identifiés sont:

- > Les EMS et établissements pour personnes en situation de handicap: 3.1 millions de repas par année;
- > Les hôpitaux et cliniques: 710 000 repas;
- > Les prisons: 182 000 repas;
- > Les écoles des degrés périscolaire, primaire et secondaires I: 1.2 millions de repas;
- > Les écoles du degré secondaire II: 520 000 repas;
- > Les HES et l'Université: 1.4 millions de repas.

Pour les autres institutions publiques, les informations sont lacunaires.

Il existe différents systèmes de restauration collective, principalement la gestion directe et la gestion concédée; ces systèmes influencent les pratiques d'approvisionnement. La gestion directe se caractérise par la présence d'un chef de cuisine intégré dans les structures administratives de l'institution concernée. Celui-ci décide des menus et de la stratégie d'approvisionnement; il gère aussi un budget annuel. Dans les plus grands établissements, une partie de ces tâches

peut revenir à un responsable des achats. Le volume d'activité détermine si l'approvisionnement s'effectue de gré à gré ou, pour tout ou partie, en faisant jouer la concurrence, sur invitation ou par appel d'offres. Les trois institutions qui produisent le plus grand nombre de repas dans le canton (HFR, Université et Bellechasse) sont en gestion directe.

La gestion concédée repose sur l'appel à un exploitant externe comme une société de restauration collective ou un gérant privé. Des exigences particulières peuvent être inscrites dans le contrat d'exploitation (par ex. formation d'apprentis, affiliation à Fourchette Verte<sup>3</sup>). Lors de l'enquête en 2012, l'approvisionnement en produits de proximité ne semblait pas être demandé au niveau des contrats. Les stratégies d'approvisionnement sont différentes de cas en cas, notamment en termes de centralisation ou de marge de manœuvre laissée au gérant du site. La gestion concédée est en augmentation, en particulier dans les cafétérias d'écoles et les restaurants d'entreprises.

Selon l'enquête d'Agridea, la sensibilité à l'approvisionnement de proximité est généralement plus importante dans les restaurants à gestion directe (hôpitaux, EMS, notamment) que dans la gestion concédée. La réalité dépend toutefois du bon vouloir du chef de cuisine et du soutien de la direction d'établissement. Lorsque les fournisseurs locaux sont privilégiés,

<sup>1</sup> Adapté de: Groupe de recherche «Good Practice – Restauration collective» (ed.), Détermination d'une définition de travail du sujet de recherche «restauration collective», HES bernoise, Section Santé, 2008.

<sup>2</sup> Agridea, Projet «produits de proximité dans la restauration collective» Fribourg, Rapport au Service cantonal de l'agriculture, 2012.

<sup>3</sup> Label de santé publique lancé en 1993 à Genève. Fourchette Verte (FV) promeut une restauration de qualité, qui concilie plaisir et santé, et participe à la prévention de diverses maladies. Il est accessible à tous les établissements de restauration et se décline en 4 tranches d'âge. Des spécialistes en diététique aident les restaurateurs à adapter leurs menus. Sur Fribourg, en restauration collective, sont notamment affiliés l'HFR, plusieurs EMS et institutions pour personnes en situation de handicap, les cycles d'orientation et de nombreuses crèches.

le responsable s'adresse à différents interlocuteurs et négocie chaque produit. L'offre en produits régionaux est diversifiée dans le canton, avec quelques lacunes dans l'assortiment (volaille, produits à base d'œuf, légumes de 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> gammes<sup>1</sup>, notamment). Les achats directement chez des producteurs sont limités (parfois pommes-de-terre, œufs). L'offre des fournisseurs régionaux comporte généralement à la fois des produits locaux et des produits suisses voire importés, d'où parfois des confusions pour savoir si le régional se rapporte au produit ou au fournisseur.

## 2.2. Production et distribution agroalimentaires de proximité

### 2.2.1. Agriculture fribourgeoise

En comparaison suisse, le canton de Fribourg représente 3.7% de la population, 7% de la surface agricole, 10% de la production laitière et 20% de la transformation agroalimentaire. En 2015, Fribourg compte 2560 exploitations agricoles bénéficiant de paiements directs. Elles travaillent une surface agricole utile de 75 000 hectares et des estivages pour une charge usuelle de 24 400 pâquiers normaux. La taille moyenne des exploitations est de 23,65 hectares.

Les principales cultures sont les prairies naturelles et les pâturages suivis des céréales, des prairies artificielles, des cultures sarclées, du maïs d'ensilage et des cultures maraîchères.

La production animale est particulièrement importante à Fribourg avec un grand cheptel de bovins, de volaille et de porcs. On trouve également des productions ovine, caprine et chevaline.

Avec 153 exploitations gérées selon les règles de l'agriculture biologique, le bio représente près de 6% des exploitations, 5.6% de la surface agricole utile et 4.9% des animaux de rente. La part du bio est proportionnellement plus importante dans les productions laitière, de viande et maraîchère et plus faible dans les grandes cultures, où 3% des terres assolées sont bio.

### 2.2.2. Valeur de la production de la branche agricole

Afin d'appréhender l'importance relative des productions cantonales, la valeur de la production agricole établie par l'Office fédéral de la statistique donne de bonnes indications.

Pour les productions végétales marchandes, on trouve dans l'ordre décroissant les produits maraîchers et horticoles, les céréales, le groupe formé des oléagineux, des protéagineux, du tabac et de la betterave sucrière, suivis par les pommes de terre, les vins et les fruits. La valeur totale de la production végétale est estimée à 195 millions de francs pour 2013.

Le tableau ci-dessous indique les montants correspondant aux diverses catégories de produits issus de la production végétale.

Tableau 1: Valeur totale de la production végétale pour le canton de Fribourg

Production végétale année prix courants en millions de Fr.	Fribourg			
	2000 <sup>1)</sup>	2010 <sup>1)</sup>	2013 <sup>2)</sup>	2014 <sup>2)</sup>
Céréales	56	32	31	34
Plantes industrielles <sup>3)</sup>	24	23	24	25
Plantes fourragères <sup>4)</sup>	102	83	71	73
Produits maraîchers et horticoles <sup>5)</sup>	36	46	44	44
Pommes de terre	23	18	18	19
Fruits	4	4	5	5
Vins	4	9	6	7
Autres produits végétaux	0	0	1	1
<b>Total de la production végétale</b>	<b>249</b>	<b>215</b>	<b>200</b>	<b>208</b>

<sup>1)</sup> Définitif <sup>2)</sup> provisoire

<sup>3)</sup> Oléagineux, protéagineux, tabac brut, betteraves sucrières, autres plantes industrielles

<sup>4)</sup> Maïs fourrager, sarclées fourragères, plantes fourragères

<sup>5)</sup> Selon standard Eurostat/OFS, en discussion dans la branche

Sources: Banque de données statistiques interactive, Comptes économiques et satellites du secteur primaire, OFS. (09.2013)

<sup>1</sup> Il existe 5 gammes de fruits et légumes:

a) 1<sup>re</sup> gamme: produits à l'état brut.

b) 2<sup>e</sup> gamme: conserves.

c) 3<sup>e</sup> gamme: produits surgelés.

d) 4<sup>e</sup> gamme: produits frais lavés et préparés.

e) 5<sup>e</sup> gamme: produits finis emballés et cuits.

Pour les productions animales, on peut citer dans l'ordre décroissant le lait, les bovins, la volaille et les œufs, les porcs et dans une faible proportion les autres produits animaux. La

valeur totale de la production animale est estimée à 448 millions de francs pour 2013.

Le tableau ci-après indique en détail les montants correspondant aux diverses catégories de la production animale pour le canton de Fribourg.

Tableau 2: Valeur totale de la production animale pour le canton de Fribourg

Production animale en millions de francs	Fribourg			
	2000 <sup>1)</sup>	2010 <sup>1)</sup>	2013 <sup>2)</sup>	2014 <sup>2)</sup>
année				
Bovins	101	100	103	107
Lait	243	209	223	237
Porcins	58	51	57	55
Volaille + œufs	53	67	78	81
Autres animaux et produits animaux	3	2	2	2
<b>Total de la production animale</b>	<b>458</b>	<b>429</b>	<b>464</b>	<b>482</b>

<sup>1)</sup> Définitif

<sup>2)</sup> Estimatif

Sources: Banque de données statistiques interactive, Comptes économiques et satellites du secteur primaire, OFS. (09.2013)

Comme on peut le constater, la production agricole fribourgeoise comprend une palette complète de produits dont la transformation est souvent assurée sur le territoire cantonal.

### 2.2.3. Aperçu de l'agroalimentaire fribourgeois

Pour l'économie laitière, on peut relever de nombreuses fromageries artisanales, des productions d'alpage aux côtés d'industries telles que Cremo, Milco, ELSA, Nestlé, ainsi que des affineurs et distributeurs comme Mifroma, Fromage Gruyères SA, Vacherin Fribourgeois SA, Fromagerie Moléson, Petit Crémier. La liste n'est pas exhaustive. Pour la production carnée, il existe également à côté des petits abattoirs artisanaux de très grandes entreprises comme Micarna ou Marmy Viandes SA. Dans le domaine des cultures maraîchères, de nombreuses entreprises sont présentes, notamment dans le district du Lac. Pour les productions de céréales, le canton comprend de nombreux centres collecteurs, ainsi que des moulins. On trouve également des entreprises spécialisées dans le secteur des pommes de terre.

Fribourg est aussi connu pour ses produits d'appellation d'origine protégée AOP avec le Gruyères AOP, le Vacherin Fribourgeois AOP et la Poire à Botzi AOP. Les vins du Vully et de Cheyres bénéficient d'une appellation d'origine contrôlée (AOC). D'autres produits sont candidats pour une protection de leur appellation à l'exemple de la Cuchaule. L'Association pour la promotion des Produits du Terroir du Pays de Fribourg est en train de mettre en œuvre les directives suisses pour les marques régionales des produits du terroir qui permettront de certifier les produits sur une base commune.

On retiendra à ce stade que la production agricole fribourgeoise est importante et diversifiée. A l'exception de cer-

tains fruits et des produits tropicaux, elle est en principe à même de répondre, tant en volumes qu'en qualité, à toutes les demandes de la restauration collective. Le canton dispose, de plus, d'entreprises de transformation industrielles et artisanales couvrant pratiquement tous les secteurs de production. Pour certaines, leur bassin d'approvisionnement dépasse largement les frontières cantonales, dans le domaine du lait et de la viande en particulier. Pour analyser la disponibilité des produits locaux pour les établissements de restauration collective, il faut cependant faire un pas de plus et se pencher sur les circuits de distribution resp. les modes d'approvisionnement des restaurants collectifs.

### 2.2.4. Spécificités de la distribution

En se référant à l'étude d'Agridea citée plus haut et à des entretiens réalisés pour le présent rapport, on peut esquisser le tableau suivant:

Lait et produits laitiers: La plus grande centrale laitière fribourgeoise gère une entité de distribution spécialisée bien implantée dans la restauration collective; d'autres distributeurs sont présents également. Les produits de grande consommation (lait UHT et pasteurisé, crème, etc.) sont plus souvent proposés sous marques nationales que comme produits régionaux. Des laiteries et entreprises de taille moyenne livrent aussi directement des cuisines; l'approvisionnement en fromages et spécialités s'effectue parfois en direct dans des fromageries de village.

Viande: La fourniture de viande bovine et porcine aux restaurants collectifs se répartit entre bouchers locaux, grossistes et magasins «cash and carry». Dans les trois canaux, le standard est la viande suisse. Techniquement, la possibilité

existe de livrer de la viande d'origine fribourgeoise ou locale, puisque les grands abattoirs assurent une traçabilité complète jusqu'à l'exploitation de production. Mais, en l'absence d'une demande correspondante de la restauration collective publique, la logistique n'a pas été adaptée dans ce sens. Pour la volaille, l'approvisionnement passe majoritairement par les grossistes. A part une production labellisée de niche de poulet de la Gruyère, le choix s'effectue entre poulet suisse et poulet importé, bien que la production locale soit importante. Mais celle-ci est intégrée dans les deux filières nationales dominantes. Pour une question de prix, la restauration collective s'approvisionne dans une large mesure en morceaux standardisés tels qu'escalopes de poulet d'origine étrangère.

**Œufs:** Quelques chefs s'approvisionnement en direct dans un parc avicole de proximité. Un distributeur de la région propose des œufs régionaux; sinon l'offre n'est pas différenciée par les grossistes, si ce n'est entre origine suisse et importée. Vu la sensibilité aux modes de détention des poules (batteries interdites en Suisse), certains responsables privilégient les œufs suisses, malgré la différence de prix. La situation est moins claire avec les ovo produits (blanc ou jaune liquide, concentré ou séché), de plus en plus utilisés pour des raisons de commodité, dont l'offre provient majoritairement de l'étranger.

**Pain et produits de boulangerie:** Les plus grands restaurants collectifs ont des boulangers dans leurs équipes et font le pain et certaines spécialités eux-mêmes (hôpitaux par exemple). Ailleurs, le pain est généralement commandé dans les boulangeries de la région. Les grands moulins livrant systématiquement ou à la demande de la farine fribourgeoise ou régionale, la part de matière première locale transformée localement est importante pour le pain. Pour les croissants, la viennoiserie, les fonds de tartelettes etc., on dénote une part croissante de produits surgelés sans différenciation d'origine.

**Légumes, pommes-de-terre et fruits:** Si la production fribourgeoise de légumes est en croissance sur la durée, la distribution est plutôt d'ordre régional ou suprarégional. Le Seeland, avec sa part bernoise, constitue un bassin maraîcher important sur le plan suisse et bien organisé. Ses grossistes privilégient les produits de la région mais complètent leur offre avec des légumes d'autres régions suisses, voire importés selon les disponibilités saisonnières. Dans le sud du canton, les grossistes vaudois sont très présents. Les légumes de 4<sup>e</sup> gamme (cf. note 4) sont de plus en plus populaires dans la restauration collective; il existe encore un fort potentiel de développement des entreprises fribourgeoises dans ce domaine. Pour les pommes-de-terre, la 4<sup>e</sup> gamme est quasiment devenue la règle dans les cuisines de restauration collective; des agriculteurs de Suisse romande<sup>1</sup> mais aussi des entreprises industrielles sont positionnées dans ce créneau. En ce qui concerne les fruits, l'approvisionnement est parfois

local et saisonnier pour les pommes et les poires; pour le reste essentiellement national au travers des grossistes.

### 2.3. Obstacles à l'offre de proximité

La production cantonale ou régionale de produits agroalimentaires est en principe abondante et diversifiée. L'offre se heurte cependant à certaines limites qu'il s'agit d'identifier, si on veut analyser les mesures susceptibles d'augmenter la part de produits de proximité dans la restauration collective.

Tout d'abord, la production agricole et, dans une plus large proportion encore, la transformation agroalimentaire fribourgeoises dépassent largement les besoins de la population du canton. Le secteur est tourné vers l'approvisionnement de marchés extérieurs, essentiellement suisses, voire étrangers. L'attractivité de «faire du local» pour le marché local est par conséquent beaucoup plus faible que là où une part très importante des produits agricoles est «importée». Dès lors, il n'est pas étonnant que les stratégies mises en place dans le canton de Fribourg soient différentes qu'à Genève par exemple.

Globalement, la transformation alimentaire est structurée à large échelle, particulièrement pour les produits de grande consommation (ex. lait pasteurisé, morceaux de volaille) et pour les produits dits «de convenance» et certaines spécialités (ex. légumes de 4<sup>e</sup> gamme, produits surgelés de boulangerie). Sans profonde modification de la demande, les transformateurs ne s'engageront pas dans des lignes de production différenciées selon l'origine, liées à des coûts supplémentaires non-négligeables.

D'autre part, fournisseur local ne veut pas toujours dire produit local. Par exemple, le boucher local découpe majoritairement des carcasses acquises dans un grand abattoir national, sa viande ne vient pas forcément de la région. A l'exemple de la viande, on comprend qu'il s'agit essentiellement d'une question de visibilité de l'origine et de logistique. Les grands abattoirs tracent chaque découpe jusqu'à l'engraisement de l'animal, mais livrent, sauf en cas de demande spécifique, des lots de viande suisse sans différenciation régionale.

Comme la transformation, la distribution spécialisée à l'intention de la restauration subit un processus de concentration. Sauf exception, elle ne propose pas systématiquement des produits régionaux. Mais on remarque que de nombreux fournisseurs sont flexibles et répondent le mieux possible à la demande de qualité ou d'origine spécifique des produits, si elle est clairement formulée.

La vente directe par des agriculteurs et les circuits locaux bien définis, tels que la laiterie villageoise qui met en valeur le lait des producteurs locaux ou la boucherie qui abat elle-même des bêtes fournies par les agriculteurs de la région, sont une garantie évidente de proximité mais ne concernent

<sup>1</sup> Par exemple Jatton-Gavillet Sàrl – La pomme-de-terre du Jorat [www.pdtdujorat.ch](http://www.pdtdujorat.ch)

qu'un certain nombre de produits et des volumes limités. Un plus grand développement de ces circuits rencontre de nombreux obstacles. Les clients sont souvent confrontés à l'irrégularité saisonnière de l'offre et, à l'image des pommes-de-terre et des légumes, se tournent toujours davantage vers des produits pré-transformés, pour rationaliser le travail en cuisine. D'autre part, le recours à des distributeurs plus généralistes simplifie les commandes et la logistique, comparé à un approvisionnement auprès du producteur ou de l'artisan local, forcément très spécialisé.

### 3. Questions de fond

#### 3.1. Qu'est-ce qu'un produit de proximité?

Il n'existe pas de définition unique et universellement reconnue de ce qu'est un produit de proximité. On peut approcher cette question par deux côtés différents: d'une part par les effets positifs attendus de la proximité, qui conduira probablement à définir des cercles concentriques en fonction de la distance et des modes de transport; d'autre part par la réalité commerciale: Pour quels types de produits existe-t-il une différenciation régionale, quelles sont les régions utilisées pour cette différenciation, quelles informations sont-elles réellement accessibles pour les acheteurs?

Dans le contexte de la durabilité, c'est d'abord la réduction des transports qui est visée le long de la chaîne entre production des matières premières et consommation des denrées alimentaires (réduction des émissions de CO<sub>2</sub>). A ce propos, il faut retenir que l'impact climatique et écologique des transports n'est pas seulement fonction des distances. Les transports par rail et par mer pèsent peu dans l'empreinte écologique des produits alimentaires, alors que les transports par avion et par la route jouent un rôle significatif<sup>1</sup>. La distance peut constituer un critère, mais qui est à nuancer selon le mode de transport. Un critère par ailleurs moins simple à mesurer qu'il ne paraît spontanément, parce que les chaînes de mise en valeur et de logistique sont souvent complexes. Il n'en reste pas moins qu'à défaut d'empreinte écologique dûment calculée et publiée pour chaque produit, les circuits courts donnent un gage de réduction de l'impact écologique de l'alimentation.

A côté de la question des transports, les modes de production et le bien-être animal jouent un rôle important et plaident en faveur de la proximité. La production agricole suisse répond à des standards très élevés dans ce domaine, mais ne peut cependant revendiquer l'exclusivité d'une agriculture à impact favorable à l'environnement et aux animaux. On pourra par exemple se référer à l'étude d'Agroscope citée plus haut pour une approche scientifique de cette question. Dans

le contexte européen, les exigences écologiques sont souvent proches du niveau suisse ou s'en rapprochent. Une production moins intensive en intrants, adaptée aux conditions naturelles (par ex. légumes de plein champ en comparaison avec des légumes de serre chauffée) peut être objectivement tout aussi favorable à l'environnement que certaines productions de proximité. Pour un impact écologique favorable mesurable, il est nécessaire de nuancer l'approche et, par exemple, ajouter le critère saisonnier à celui de la proximité.

Enfin, la proximité a un impact positif sur la dimension socio-économique de la durabilité, en contribuant à l'emploi, à la valeur ajoutée et à la vitalité de chaînes de mises en valeur dans la région.

Si les bénéfices d'un approvisionnement en produits de proximité restent globalement indiscutables, la difficulté de passer à des critères pratiques reste importante. On observe une très grande diversité dans la réalité commerciale. Du côté de la production, sont présents notamment:

- > Les appellations d'origine protégées AOP, avec définition publique et certification jusqu'à la mise en marché;
- > Les marques régionales (Terroir Fribourg, Valais, Terre vaudoise, Genève Région Terre Avenir, etc.), pour la plupart cantonales avec certaines nuances; définition et modalités de reconnaissance communes sur le plan suisse;
- > Les labels nationaux, Suisse Garantie, Terrasuisse (IP Suisse), Bourgeon avec drapeau suisse (Bio Suisse);
- > L'étiquetage du pays d'origine selon la législation sur les denrées alimentaires, qui permet de connaître la provenance (suisse ou importée) du produit ou de ses principaux ingrédients.

Contrairement aux labels nationaux et à l'étiquetage obligatoire, les AOP et les marques régionales ne couvrent pas l'ensemble des produits nécessaires à l'approvisionnement de la restauration collective. D'autre part, les grands distributeurs ont développé leurs gammes de produits régionaux, en cohérence avec le rayon d'activité de leurs entités régionales (par ex. Fribourg-Neuchâtel chez Migros et Suisse romande chez Coop). Il n'y a donc pas de recette simple dans la formulation de recommandations ou d'exigences pour l'approvisionnement de proximité et une approche différenciée est nécessaire, en cohérence avec les réalités de l'offre et de l'étiquetage.

Dans l'argumentaire des motionnaires de l'instrument 2014-GC-31, produit de proximité ou local veut dire fribourgeois. Des règles d'achat qu'ils sollicitent, ils attendent des avantages pour le canton, en particulier comme soutien à l'agriculture, aux artisans et à la transformation du canton. Le Conseil d'Etat propose une interprétation plus souple dans son avant-projet de LRCP, en mettant en avant un taux de produits régionaux dont la définition appartiendra à l'ordonnance d'application.

<sup>1</sup> Voir par ex. Ökobilanz ausgewählter Schweizer Landwirtschaftsprodukte im Vergleich zum Import, Bystricky M., Alig Ceesay M., Nemecek T., Gaillard G., Agroscope Science. 2, 2014, 177

La difficulté de se retrouver dans l'offre actuelle pour favoriser les produits de proximité justifie un des axes d'action esquissés plus bas: augmenter la couverture du label Terroir Fribourg et favoriser l'enregistrement de nouvelles AOP.

### 3.2. Qu'est-ce qu'une alimentation durable et responsable?

Un développement durable concilie équitablement trois dimensions: la responsabilité environnementale, l'efficacité économique et la solidarité sociale. Un tel développement intègre les besoins des générations présentes et futures et implique un regard autant global qu'intersectoriel.

Conformément à la Constitution cantonale et au défi 4 du programme gouvernemental de la législature 2007–2011, le Conseil d'Etat a validé en juin 2011 sa Stratégie Développement durable (DD), constituée d'objectifs, d'actions et d'outils. Une de ces actions, «Achats/marchés publics durables», demande une intégration renforcée des critères de durabilité lors d'achats publics. Le Comité de pilotage DD a mandaté en automne 2013 un groupe de travail pour élaborer des critères et recommandations en vue d'intégrer des critères de durabilité dans les restaurants de l'Etat et des établissements proches de l'Etat.

Ce groupe de travail a ainsi défini quels sont les critères principaux de durabilité à intégrer, dans la mesure du possible, dans les restaurants collectifs de l'Etat: il s'agit des critères «régional», «de saison», «biologique», «équitable» ainsi qu'«équilibré». Ces critères renforcent la dimension écologique (trajets courts, réduction de produits phytosanitaires), sociale (promotion de la santé par des menus équilibrés, maintien d'emplois agricoles en Suisse et dans les pays producteurs de café, fruits exotiques, cacao, etc.) et économique (assurer un revenu stable aux agriculteurs, réduire les intermédiaires). D'autres mesures, telles une offre végétarienne, la réduction des déchets et leur valorisation, ainsi que l'information au client, permettent de compléter cette palette de critères durables. Une phase-pilote est en cours en 2015 avec deux restaurants collectifs de l'Etat pour tester la pertinence de ces critères et la faisabilité de leur mise en œuvre. Les critères pourront être adaptés en fonction de ces expériences.

L'aspect «régional» peut se mettre en œuvre en suivant une logique des transports les plus courts, en privilégiant dans la mesure du possible les produits fribourgeois, puis les produits des autres cantons suisses et finalement les produits importés. S'approvisionner en fruits et légumes «de saison» implique de respecter le moment de l'année adéquat, c'est-à-dire les mois durant lesquels ces produits arrivent tout frais récoltés sur le marché. C'est le tableau saisonnier suisse des fruits et légumes tel que défini par l'Office fédéral de l'agriculture<sup>1</sup> qui

fait référence durant la phase-pilote. Le groupe de travail a convenu que les légumes et fruits congelés, importés ou en boîte ne seraient pas considérés comme de saison.

L'aspect «biologique» implique d'intégrer régulièrement des produits biologiques régionaux dans l'offre. Sont considérés comme tels les produits portant un label «biologique», à l'image des labels Bourgeon Bio Suisse, Bio, etc.

L'utilisation de produits «équitable et préservant les ressources maritimes» se réfère à des produits portant un label «équitable» ou «fairtrade», à l'image des labels Fairtrade Max Havelaar, Fair for Life, etc. Il s'agit également de poissons et fruits de mer pêchés avec une méthode préservant les ressources maritimes, s'orientant sur la liste du WWF et les labels ASC, MSC, etc. Ce sont des produits qui ne proviennent pas de Suisse, tels le café, le thé, le jus d'orange, le cacao, les bananes et autres fruits exotiques, riz, poisson et fruits de mer.

L'aspect «équilibré» fait référence à un plat labellisé «Fourchette verte» ou qui respecte les critères de la Société Suisse de Nutrition (SSN). Il s'agit de trouver un bon équilibre entre trois types d'aliments:

- > Aliments riches en fibres, vitamines et minéraux favorisant le sentiment de satiété et assurant le bon fonctionnement du corps (légumes / fruits cuits ou crus);
- > Aliments riches en hydrates de carbone sous forme d'amidon fournissant l'énergie nécessaire pour un effort intellectuel ou physique (pommes de terre, céréales et produits dérivés tels que pâtes, semoule, pain, etc., de préférence complets);
- > Aliments constructeurs riches en protéines d'origine animale et/ou végétale (lait, viande, volaille, poisson, œuf, fromage, légumineuses, etc.).

Les recommandations de Fourchette Verte mentionnent, à côté des aspects strictement diététiques (par ex. saler avec modération, préférer les farineux complets, etc.) la préférence à accorder aux produits de saison et de proximité.

L'aspect multidimensionnel de la durabilité se reflète dans la multitude des critères qu'on peut définir pour une alimentation durable et responsable. Pour une démarche suivie d'effets mesurables, il est indispensable de faire preuve de pragmatisme, de fixer des priorités et de garder un niveau adéquat de simplicité. C'est la voie que suit le groupe de travail et le bilan de la phase-pilote permettra de cibler encore mieux la suite à donner dans ce domaine, notamment les dispositions d'exécution de la LRCP qui devraient remplacer l'ordonnance du 2 juin 2004 concernant l'exploitation et la gestion des restaurants et mensas de l'Etat (RSF 122.97.11) (cf. chapitre 4.3 ci-dessous).

<sup>1</sup> Tableau saisonnier suisse des fruits et légumes de l'OFAG: <http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00844/00875/index.html?lang=fr>

### 3.3. Rôle de l'Etat et limites à son action?

Si l'intérêt de favoriser la proximité, voire une démarche systématique vers une alimentation durable et responsable n'est guère discuté, la question du rôle de l'Etat dans ce domaine ne fait pas l'unanimité. Les auteurs des instruments parlementaires se concentrent toutefois sur le domaine de la restauration collective publique du canton (ou dépendant d'un financement cantonal) et font valoir la responsabilité et la nécessité d'exemplarité du canton. On est donc loin de l'idée de l'Etat prescripteur du contenu de chaque assiette. L'intention d'exemplarité est postulée dans la Stratégie Développement durable du Conseil d'Etat au chapitre des achats publics. Il faut par contre éviter que l'Etat cherche à influencer voire à réguler l'offre des autres secteurs de la restauration.

De manière consciente ou pas, l'Etat joue un rôle à d'autres niveaux en rapport avec l'alimentation. L'intégration des questions tournant autour de l'alimentation dans l'enseignement est un point crucial. La prévention par rapport à divers problèmes de santé publique (obésité en particulier) doit commencer par une sensibilisation à l'âge scolaire. Elle devrait s'appuyer sur une meilleure connaissance de la production et de la transformation alimentaires et donc mettre aussi en avant les avantages de la proximité. L'Etat a aussi son mot à dire dans la formation des professionnels de l'ensemble de la chaîne alimentaire, notamment dans le domaine de la cuisine et du service. Enfin l'Etat soutient l'agriculture et la promotion des produits agricoles; il a les moyens d'aider l'agriculture et la transformation cantonales à ce que davantage de produits régionaux identifiés comme tels soient accessibles à l'ensemble des consommateurs et de la restauration.

La responsabilité individuelle en matière d'alimentation n'est pas donc pas à opposer à une politique cohérente de l'Etat dans ses domaines d'influence. Il y a au contraire un espace pragmatique à valoriser pour que les mesures de l'Etat – en particulier en matière d'information et de formation – permettent à la responsabilité des acteurs et des consommateurs de mieux s'exercer.

Les députés posent dans le postulat des questions sur l'influence des règles de l'OMC en matière de marchés publics. Ces questions sont traitées dans le rapport explicatif du projet de LRCP. Le projet utilise la marge à manoeuvre à disposition pour des prescriptions cantonales qui ne heurtent pas frontalement les dispositions du droit fédéral et international. Cette marge de manoeuvre s'explique du fait que ce sont plus souvent les contrats d'exploitation que l'approvisionnement alimentaire qui fait l'objet des marchés. Le choix des fournisseurs et des produits dans les restaurants sous gestion concédée relève de relations commerciales privées. Dans les restaurants en gestion directe, les seuils déterminants pour les marchés publics ne sont pas forcément atteints. Enfin, la compatibilité entre des objectifs d'approvisionnement, législatifs s'ils n'ont pas une justification protectionniste mais

liée à la durabilité, dépendra des conditions précises de mise en œuvre. Il s'agira de les ajuster aux différents types de marché et de respecter les principes de non-discrimination et de proportionnalité. Cependant, le Conseil d'Etat relève qu'il n'y a pas, à ce stade, de garantie absolue qu'en cas de plainte, un tribunal ne puisse faire valoir une interprétation plus restrictive du droit. Tendanciellement, on retiendra que l'intégration dans les conditions d'achats publics de labels non discriminatoires quant à la provenance est moins problématique que celle de critères liés explicitement à la provenance. Par exemple, une faible empreinte CO<sub>2</sub> peut être atteinte et certifiée sans discrimination géographique, et n'est donc pas contradictoire avec les règles internationales en matière de marchés publics.

Les conditions «équitables» à garantir pour les produits alimentaires importés constituent un champ de tension avec le droit international. Il n'existe bien entendu aucune limite aux choix volontaires dans ce domaine. La restauration collective publique peut favoriser les labels assurant que les denrées alimentaires importées sont produites dans de bonnes conditions environnementales et sociales. Rien ne l'empêche d'éviter les produits à réputation douteuse sur ces critères, ni d'accorder la préférence à des produits suisses pour ces mêmes considérations. Il n'est par contre pas envisageable qu'un canton interdise dans un segment particulier de marché des produits qui remplissent les conditions nationales d'importation. On peut se référer notamment aux réponses du Conseil fédéral et du Parlement fédéral à diverses initiatives cantonales en la matière<sup>1</sup>. En clair, dans ce domaine, l'Etat peut recommander, mais ne devrait pas prescrire ou interdire. A relever que ces considérations ne touchent que les modes de production et les conditions sociales. Dans le domaine de la sécurité des aliments, le droit fédéral s'applique de manière identique aux produits suisses et aux produits importés. Les mêmes contrôles s'appliquent et des mesures restrictives à l'importation sont légitimées par le droit international en lien avec la sécurité sanitaire.

## 4. Démarches et projets-pilotes

### 4.1. Etudes Agridea

L'étude d'Agridea pour le canton de Fribourg a été largement citée dans le chapitre 2 du présent rapport. La même démarche a été pratiquée dans tous les cantons romands et fait l'objet d'un rapport de synthèse<sup>2</sup>. Ces travaux ont notamment permis de mieux connaître les acteurs de la restauration collective, leurs rôles et leur pouvoir de décision, d'évaluer l'offre de produits dans chaque canton et de mettre en

<sup>1</sup> Notamment: 08.326 – Initiative cantonale fribourgeoise. Production de denrées alimentaires. Conditions inacceptables dans le sud de l'Espagne. Dossier accessible sur [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch).

<sup>2</sup> Agridea, Produits de proximité dans la restauration collective: état des lieux; Synthèse des études réalisées dans les 6 cantons romands, 2012.

évidence les freins à l'approvisionnement de proximité. De manière générale, les chefs de cuisine se disent intéressés par les produits de proximité mais il y a parfois confusion entre fournisseurs locaux et produits locaux.

L'étude d'Agriidea a montré que l'utilisation de produits locaux dans la restauration collective est réalisable. Toutefois, il est important de faire remonter cette préoccupation au niveau des commanditaires et qu'elle soit bien relayée auprès des fournisseurs. L'étude met également en évidence que tous les cantons font des démarches mais utilisent des leviers d'action différents.

Certains commanditaires souhaiteraient développer l'offre en produits biologiques. Cependant, des problèmes d'approvisionnement, de surcoût et de qualité sont relevés. De plus, la demande des consommateurs est faible. Les restaurants préfèrent dès lors s'approvisionner en produits suisses labellisés (Suisse Garantie, IP Suisse...). Les marques régionales jouent un rôle dans des segments spécifiques.

Globalement, l'utilisation des produits de proximité par les chefs de cuisine est déjà bien présente. Il s'agit donc surtout de développer, formaliser et pérenniser ces efforts, notamment en impliquant davantage les commanditaires.

Par contre, les modes de production agricoles suisses semblent peu connus. Les acteurs de la restauration collective devraient en être mieux informés. Enfin, l'étude d'Agriidea n'a pas pu montrer si les consommateurs de la restauration collective sont sensibles à la provenance et au mode de production des matières premières pour la cuisine.

Suite à cette étude, Agriidea a proposé et partiellement mis en place les actions suivantes:

- a) Etablissement d'une clause pour les concessions de restaurants
- b) Appui à la construction d'un indicateur de pratique des cuisines
- c) Calcul de l'effet sur le coût des repas
- d) Sensibilisation/Formation des chefs de cuisines en autogestion
- e) Sensibilisation des commanditaires et communication
- f) Offres de produits des filières agricoles.

Vu la similarité des situations de départ dans les six cantons romands, des actions communes sont possibles et bienvenues. Parmi les analyses plus récentes d'Agriidea, il faut relever celle consacrée à la question des coûts<sup>1</sup>, un sujet qui fait débat dans les efforts pour augmenter la part de produits régionaux dans la restauration collective. Ses principales conclusions: Contrairement aux idées reçues, utiliser des produits suisses n'est pas forcément plus cher que se fournir en produits

importés. Les chefs de cuisine ont souvent une fausse idée du prix des produits suisses. La transition vers une utilisation des produits suisses peut se faire sans surcoûts financiers significatifs, mais elle nécessite éventuellement de changer ses habitudes et travailler davantage avec les produits frais. Elle passe également par une adaptation de la composition des menus pour être en accord avec la saisonnalité et la variété des produits suisses disponibles et peut impliquer de rechercher de nouveaux fournisseurs. Un accompagnement et une formation des cuisiniers sont vivement conseillés pour réussir une telle transition. A noter que l'analyse d'Agriidea porte sur la comparaison entre produits suisses et importés et non pas sur les produits de proximité à proprement parler. Elle examine aussi le coût de menus réalisés avec des produits biologiques (label Bio Suisse); ceux-ci sont CHF 2.40 à 4.- plus cher que le prix de menus Suisse Garantie.

## 4.2. Beelong

Beelong<sup>2</sup> est une start-up issue de l'Ecole hôtelière de Lausanne (EHL). A partir d'un indicateur qui mesure l'impact de la nourriture sur l'environnement, Beelong a développé divers services qui aident la restauration à contribuer à une alimentation durable: audit, recommandations, révision, formation, coaching, communication, etc. Sa force vient du fait qu'il s'agit de professionnels de la restauration qui interviennent chez les professionnels de la restauration, avec un soin particulier à faire le pont entre la théorie du développement durable et l'applicabilité sur le terrain.

L'indicateur Beelong évalue l'impact de la nourriture selon les cinq groupes de critères suivants:

- > Provenance (distance, mode de transport)
- > Saison (cycles naturels des fruits et légumes)
- > Mode de production (labels garantissant des critères environnementaux)
- > Transformation (degré de transformation des aliments (frais et brut vs. surgelé))
- > Climat et ressources (limiter la consommation de protéines animales pour diminuer les émissions de CO<sub>2</sub>, l'utilisation de l'eau, l'érosion des sols ou encore la déforestation)

A l'image de l'étiquette-énergie, un aliment, un plat ou l'ensemble des achats d'un restaurant peuvent obtenir une note entre A et G, déterminant leur performance environnementale. Sur la base d'un audit qui évalue la pratique actuelle d'un restaurant, Beelong développe des recommandations en tenant compte de la réalité dans laquelle travaillent les responsables des achats: difficultés d'accéder aux informations sur les produits, manque de temps, contraintes budgétaires et besoin de simplicité pour une prise de décision rapide.

<sup>1</sup> Coûts des produits suisses dans la restauration collective. Fiche thématique, Agriidea 2014.

<sup>2</sup> <http://beelong.ch/>

Beelong est déjà intervenu dans plus de 50 restaurants en Suisse romande, relevant en très grande majorité des établissements de la restauration collective (hôpitaux, EMS, écoles, etc.). L'Hôpital fribourgeois HFR a recouru à ses services et communiqué à ce sujet le 11 mai 2015<sup>1</sup>. D'autres expériences sont en cours dans le canton (cf. 4.3 ci-dessous).

### 4.3. Groupe Développement durable et phase-pilote

Dans le cadre de l'action «Achats durables» de la stratégie Développement durable, le Comité de pilotage Développement durable a mandaté en automne 2013 un groupe de travail pour élaborer des critères et recommandations en vue d'intégrer des critères de durabilité dans les restaurants de l'Etat et des établissements proches de l'Etat.

Ce groupe de travail, dirigé par le Développement durable (SG-DAEC), est constitué de représentant-e-s du Service des bâtiments (contrats), du Service de l'agriculture (produits locaux), de l'Institut agricole de Grangeneuve (produits bio), du Secrétariat général de la DSJ (produits équitables) et du Service de la santé publique (santé, fourchette verte). Les gérants des restaurants collectifs de l'Université de Fribourg et de l'Institut agricole de Grangeneuve participent à ces réflexions.

Ce groupe de travail a reçu le mandat suivant:

- > Définir les critères de durabilité dans la restauration collective (voir point 3.2 de ce rapport sur postulat);
- > Proposer des mesures concrètes pour mettre ces critères en œuvre dans les restaurants collectifs;
- > Effectuer une enquête auprès des restaurants de l'Etat et des établissements proches de l'Etat en vue de faire un état des lieux actuel;
- > Appliquer ces mesures durant une année-pilote dans deux restaurants collectifs de l'Etat;
- > Tirer un bilan suite à cette année pilote et élaborer des recommandations à l'attention du Conseil d'Etat.

L'enquête a été adressée en 2014 à toutes les unités administratives des Directions disposant d'un restaurant ou d'une mensa, à l'exception des hôpitaux cantonaux et des Etablissements de Bellechasse (qui ne sont pas concernés par l'ordonnance y relative). Les résultats montrent que les critères «région» et «saison» sont reconnus et déjà largement mis en œuvre dans la majorité des restaurants collectifs qui ont répondu à cette enquête. Les produits biologiques se sont fait une petite place dans deux établissements et l'on constate une ouverture à leur introduction chez trois autres à certaines conditions. Mais le prix est perçu comme un frein, même s'il s'agit d'un surcoût qui ne concerne qu'une partie des aliments. Les produits labellisés «équitables» sont propo-

sés dans plus de la moitié des établissements. Ils ont encore un clair potentiel de développement, autant en élargissant la palette de produits qu'en les introduisant dans de nouveaux restaurants. Une grande majorité des restaurants collectifs propose aujourd'hui déjà des menus équilibrés, que ce soit une offre Fourchette Verte ou une offre respectant les critères de la Société Suisse de Nutrition. A noter que Fourchette Verte est un label qui fait l'objet d'une évaluation externe, alors que les critères SSN représentent une déclaration de compatibilité et sont évalués par les restaurateurs eux-mêmes. En termes d'offre végétarienne, le buffet de salades et légumes est largement répandu. D'autres offres, telles un menu spécifique végétarien ou un menu standard sans viande, le sont un peu moins. Mais la plupart du temps, deux types d'offre sont disponibles dans chaque établissement. Pour la gestion des déchets, l'objectif semble être majoritairement atteint. Seul point faible: l'utilisation de vaisselle jetable par une majorité d'établissements. Finalement, l'information dans le cadre des restaurants collectifs est très variable: l'origine de la viande est toujours indiquée, l'offre végétarienne dans un peu plus de la moitié des établissements, l'offre de menus équilibrés parfois et la présence de produits biologiques très rarement. L'information sur les produits équitables n'est pas du tout répandue. A noter que seule une petite majorité d'établissements salue l'utilisation et l'affichage de labels.

La faisabilité des critères définis par le groupe de travail est testée en 2015 durant une année-pilote dans les restaurants collectifs de l'Université de Fribourg, site Miséricorde, et de l'Institut agricole de Grangeneuve. L'entreprise Beelong a été mandatée pour effectuer le bilan écologique des menus sur la base de bulletins de livraison et, si nécessaire, faire des propositions d'amélioration. La Société Suisse de Nutrition analyse l'aspect santé sur la base d'une check-list remplie par les restaurateurs. Il est prévu de tirer le bilan en 2016 et d'élaborer des recommandations qui contribueront à l'élaboration des dispositions d'exécution de la LRCP.

### 4.4. Autres démarches et projets fribourgeois

Dans le cadre de sa politique de prévention et de promotion de la santé, le Service de la santé publique conduit depuis 2010 le Programme cantonal «Je mange bien, je bouge bien»<sup>2</sup>. On peut le mettre en relation avec la composante alimentation équilibrée telle que décrite plus haut (3.2). Plusieurs modules du programme peuvent valoriser des synergies avec des mesures destinées à promouvoir la proximité dans la restauration collective. A relever entre autre le projet-pilote Senso5<sup>3</sup> en cours dans une école de Bulle pour tester si ce programme doit être mis à disposition de toutes les écoles fribourgeoises. L'éducation nutritionnelle fait également partie des objectifs du Plan d'études romand<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> [http://www.fr.ch/hfr/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction\\_pre=Detail&NewsID=50264](http://www.fr.ch/hfr/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=50264);  
[http://www.fr.ch/hfr/files/pdf75/CP\\_projet\\_Belong\\_a\\_HFR\\_11.05.2015.pdf](http://www.fr.ch/hfr/files/pdf75/CP_projet_Belong_a_HFR_11.05.2015.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.fr.ch/pcs/files/pdf66/402\\_131204\\_Programme\\_PCS\\_2014\\_2017\\_F.pdf](http://www.fr.ch/pcs/files/pdf66/402_131204_Programme_PCS_2014_2017_F.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.senso5.ch/wordpress/1770-2/>

<sup>4</sup> <http://www.plandetudes.ch/web/guest/education-nutritionnelle>

L'alimentation équilibrée au bénéfice de la santé constitue aussi l'enjeu du label Fourchette Verte<sup>1</sup>. Fourchette Verte, qui est soutenue financièrement par le programme «Je mange bien, je bouge bien», entend communiquer l'envie de manger mieux et les restaurants affiliés au label s'engagent à proposer un plat du jour équilibré en respectant les critères de la pyramide alimentaire suisse, avec des exigences déclinées selon l'âge des consommateurs. Dans le canton de Fribourg, 58 établissements sont affiliés, relevant à quelques rares exceptions près de la restauration collective publique (hôpitaux, homes, écoles, accueils extra-scolaires, etc.) et privée (restaurants d'entreprise).

L'Association pour la promotion des Produits du Terroir du Pays de Fribourg PTPF propose en collaboration avec Gastro-Fribourg une charte pour les «Restaurants Agréés Produits du Terroir»<sup>2</sup>. Les établissements affiliés s'engagent à proposer au moins cinq plats, un plateau de fromages et trois desserts à base de produits du terroir fribourgeois. Ici, l'objectif est à la fois la proximité dans l'approvisionnement et le maintien des traditions culinaires locales. Jusqu'ici, à l'exception de l'Institut agricole de Grangeneuve, ce sont des établissements de restauration individuelle qui participent.

#### 4.5. Autres cantons

Un sondage au sujet de la promotion de l'utilisation des produits de proximité dans la restauration collective a été mené auprès des cinq autres cantons romands.

On peut relever que, même si l'enjeu et la prise de conscience sont les mêmes, chaque canton a sa propre vision et ses propres projets et mesures dans ce domaine. De plus, les productions agricoles sont variables selon les cantons. Ainsi, suivant les produits, il est plus ou moins facile de livrer les restaurateurs.

##### 4.5.1. Genève

Favoriser la consommation des produits locaux dans les collectivités et les organismes subventionnés est un projet bien en place dans ce canton. Il s'appuie sur la loi sur la promotion de l'agriculture (LPromAgr) et son règlement d'application (RPromAgr).

Dans le canton de Genève, 115 établissements sont labellisés Genève Région - Terre Avenir (GRTA). Ceci représente 7.5 millions de repas par an. Ces collectivités proposent trois produits labellisés GRTA par jour. Des restaurants privés sont également partenaires du label. La marque et le logo GRTA ont été créés en 2004. En 2012, 331 producteurs et distributeurs l'utilisaient et plus de mille produits étaient

labellisés. Une plateforme internet<sup>3</sup> propose des produits labellisés à l'intention des restaurants et montre leur disponibilité en temps réel. Les cuisiniers peuvent également lancer des appels d'offres à plusieurs fournisseurs en même temps.

Au niveau légal, la LPromAgr formule des intentions générales concernant la promotion des produits agricoles genevois et postule que le canton veille à ce que la consommation de produits agricoles genevois soit favorisée, notamment dans les manifestations locales. Le RPromAgr introduit quelques dispositions qui méritent l'attention: L'une a trait à la sensibilisation et éducation à l'agriculture et à l'alimentation (art. 6), les autres au soutien du développement des marques de garantie et d'appellation d'origine, à l'institution de la marque de garantie «Genève Région - Terre Avenir» et aux mesures qui soutiennent la commercialisation des produits GRTA (art. 9, 9A et 10). L'art. 10, alinéa 4 est à relever: «Les départements compétents doivent veiller à ce que les restaurants dépendant de leur autorité s'approvisionnent en priorité auprès des producteurs locaux. Il en va de même pour les manifestations que ces autorités soutiennent». A relever que la stratégie genevoise se déploie grâce à des ressources importantes; la part cantonale du financement de l'office de promotion OPAGE s'élève à 2.6 millions de francs par année.

A ce jour, les responsables de GRTA n'ont pas eu de problèmes en relation avec les marchés publics. Cependant, ils ont chargé l'Université de Genève d'examiner la marque sous l'angle de la législation sur la concurrence. En comparaison avec les autres cantons, Genève conduit une démarche de promotion des produits de proximité depuis longtemps, avec un fort volet pour la restauration collective et un important soutien étatique.

Les actions cantonales sont souvent stimulées et concrétisées par l'engagement des communes qui ont notamment de grandes responsabilités dans le domaine scolaire. La Ville de Genève demande à ce que deux produits GRTA soient intégrés quotidiennement dans le menu des restaurants scolaires et institutions de la petite enfance. Par ailleurs, un menu par mois y est 100% local. Ces prestations sont soutenues financièrement par la Ville de Genève, à raison de CHF 245 000.- par an, à mettre en relation avec 5000 repas servis sur 150 jours d'activité annuelle dans les cantines scolaires, sans compter les crèches.

##### 4.5.2. Jura et région du Jura Bernois

Dans la région jurassienne, plusieurs actions ont déjà été entreprises pour promouvoir les produits régionaux labellisés au sein des collectivités.

<sup>1</sup> <http://www.fourchetteverte.ch/fr/>; cf. note 3 ci-dessus

<sup>2</sup> <http://www.terroir-fribourg.ch/CMS/default.asp?ID=304>

<sup>3</sup> <http://geneveterroir.ch/fr/content/la-plateforme>

Le projet «Développer l'approvisionnement de la restauration collective» fait suite à un postulat et à une motion introduits au Grand Conseil du canton du Jura. Il s'inscrit dans la stratégie cantonale de mise en œuvre de la Nouvelle Politique régionale (NPR) et englobe différentes actions de promotion des produits régionaux labellisés. Il a été étendu à l'espace inter jurassien et sa mise en œuvre confiée à la Fondation Rurale Interjurassienne (FRI).

Afin de mieux connaître le marché de la restauration collective, deux travaux de diplôme ont été réalisés en 2010 puis en 2013. Ensuite, un groupe de travail interne a été formé. Différentes pistes ont été explorées pour améliorer l'approvisionnement des restaurants en produits labellisés. S'appuyer sur un distributeur existant n'a pas abouti, celui-ci livrant des produits régionaux mais seulement aux petits magasins.

Les responsables ont étudié les projets en cours dans les autres cantons et en France limitrophe. Le Jura a également réalisé une étude avec Agridea. Les contacts en France ont mis en évidence Agrilocal, un outil internet en principe à disposition de chaque département. Ce site permet une mise en relation des producteurs et des acheteurs locaux. Les expériences et avis divergent selon les départements quant à l'efficacité d'Agrilocal pour créer ou maintenir la valeur ajoutée dans la région.

Au terme de la phase exploratoire, les responsables jurassiens ont relevé les principaux freins à une utilisation plus large de produits de proximité dans la restauration: un manque de connaissance des différents acteurs (acheteurs et producteurs), les habitudes des cuisiniers et la position des distributeurs établis, avec leur politique de prix bas et une logistique bien rôdée.

Pour donner une nouvelle dynamique à l'approvisionnement de proximité, le projet inter jurassien se base sur trois piliers: L'affiliation des restaurants aussi bien individuels que collectifs à une charte, une plateforme internet d'approvisionnement «B to B» et la campagne de communication «Nous travaillons avec les produits de notre région». Actuellement, 17 restaurants collectifs sur une centaine qui ont été sollicités sont partenaires de la charte. Ils s'engagent à consacrer au moins 10% de leur budget d'approvisionnement en produits labellisés «Spécialité du Canton du Jura» et «Produits du terroir du Jura bernois». Une classification est établie selon le niveau d'engagement (une étoile 10–24%, deux étoiles 25–49%, trois étoiles 50% ou plus). Quelques mois après sa mise en route, l'utilisation de la plateforme d'approvisionnement internet<sup>1</sup> semble rester assez marginale.

#### 4.5.3. Vaud

La politique vaudoise de promotion des produits locaux et de saison dans la restauration collective repose sur trois types d'initiatives relevant de la politique cantonale de développement durable, de la promotion des produits agricoles et du volontarisme de certaines communes, en particulier de la Ville de Lausanne. Des interventions parlementaires ont conduit le Conseil d'Etat à synthétiser ces démarches dans une stratégie cantonale.

Les objectifs et le public-cible sont les mêmes que dans les autres cantons. Les moyens d'action évitent toute mesure contraignante: exemplarité, sensibilisation et incitation, mises à disposition d'appels d'offre modèle et de contrats-type, appui au diagnostic Beelong, cours pour les cuisiniers et les acheteurs, subventions à la promotion agricole, diffusion du thème au sein des communes. Quantitativement, les objectifs visent, sur trois ans, à ce que l'ensemble des établissements cantonaux (EMS, hôpitaux, lieux de formation, administration et prisons) pratiquent une analyse Beelong et que leurs cuisiniers suivent un module de formation spécifique. De plus, Vaud vise 10% d'approvisionnement sous forme de contrats directs avec des producteurs régionaux dans la restauration collective publique, sans l'imposer par une disposition légale. Des incitatifs au niveau du subventionnement sont en discussion. Les responsables relèvent l'absence de définition uniforme de «local» et du «régional», y compris entre canton et communes.

Pour faciliter l'approvisionnement bio de proximité des collectivités de l'agglomération lausannoise, la plateforme «BIO local» a été mise en place par une coopérative de producteurs qui associe aussi des collaborateurs et des clients. Elle est financée par un fonds novateur, le Local Green Invest et a reçu un soutien cantonal dans le cadre de la promotion des produits agricoles. Pour compléter son offre, elle s'ouvre aux produits biologiques de toute la Suisse et aux produits régionaux de l'agriculture intégrée (IP Suisse). «BIO local» a mis en place une logistique propre par cargo-bike (vélos électriques avec remorques). Son principal rayon d'action est un partenariat avec la Ville de Lausanne pour l'approvisionnement des structures d'accueil pour la petite enfance. La Ville de Lausanne mène une politique volontariste en matière d'approvisionnement de proximité et de qualité, visant 70% de produits locaux dans trois ans pour les 1,3 millions de repas servis dans les cantines communales. Elle a engagé CHF 1 300 000.– sur trois ans, prélevés sur le fonds communal pour le développement durable, pour soutenir cette politique, complétés par CHF 73 000.– pour des mesures d'accompagnement (notamment des analyses Beelong), de sensibilisation et de formation.

Le Service de l'agriculture et Prométerre, l'association faitière des paysans vaudois, analysent l'opportunité de créer une plate-forme d'approvisionnement par voie électronique,

<sup>1</sup> www.en-gros.ch

sur le modèle jurassien. L'autre piste est d'améliorer la visibilité des produits locaux ou cantonaux dans les circuits traditionnels de distribution (label Terre Vaudoise). Mais tous les partenaires impliqués conviennent que le levier essentiel est la sensibilisation et la formation des cuisiniers et des responsables des achats. D'où la démarche de grande envergure avec Beelong et les modules de formation – encore en phase-pilote – qui devraient être étendus à tous les cuisiniers de la restauration collective publique. Les responsables relèvent qu'une stratégie cantonale ne suffit pas, un démarchage personnel dans les établissements est indispensable pour assurer la participation aux programmes proposés.

#### 4.5.4. Neuchâtel

La Chambre Neuchâteloise d'Agriculture et de Viticulture (CNAV) et l'Office des vins et des produits du terroir (OVPT) ont rédigé un rapport sur les produits du terroir en janvier 2012. En 2014, une motion a été déposée qui vise à faire appel à un traiteur utilisant uniquement des produits du terroir lors de manifestations organisées par les services de l'Etat. Jugée trop contraignante, cette motion a été refusée. Malgré cela, une certaine dynamique s'est développée pour mettre en avant les produits de proximité lors des réceptions.

Etant donné que plusieurs changements ont eu lieu au sein des organisations et de l'administration neuchâteloise, les projets touchant la restauration collective n'ont pas démarré concrètement après l'étude d'Agridea mais devraient être prochainement réactivés.

#### 4.5.5. Valais

Suite à différentes observations faites dans plusieurs établissements collectifs, le Service de l'agriculture met en place un projet visant à employer davantage de produits locaux dans la restauration collective. A ce stade, il n'y a pas de projet législatif en Valais. Les responsables estiment plus important de motiver et de convaincre que d'imposer l'utilisation de produits locaux.

C'est l'école d'agriculture de Châteauneuf qui doit démontrer que l'emploi des produits locaux est possible sans augmenter le coût des repas. Elle a mis en place dans son restaurant une politique d'approvisionnement par cercles concentriques (produits du domaine, puis du canton, puis suisses et enfin européens). Des contrats ont été signés avec les fournisseurs et la démarche est vérifiée par Beelong. Pour le reste, une stratégie de dialogue et de sensibilisation est déployée avec les autres établissements de restauration collective du canton et en mettant en relation producteurs et acheteurs.

## 5. Mesures proposées et envisageables – publiques et privées

### 5.1. Identification des produits, renforcement de la traçabilité

Comme mentionné plus haut, la production fribourgeoise peut couvrir dans une très large mesure les besoins de la restauration collective, mais il manque de produits identifiés comme tels dans de nombreux segments. Imposer des règles supplémentaires d'étiquetage ne constitue manifestement pas une tâche étatique. Le canton est chargé d'appliquer la législation fédérale sur les denrées alimentaires (notamment l'indication de provenance par pays) et celle concernant les appellations d'origine et indications géographiques protégées (AOP et IGP). Viendront s'y ajouter les dispositions connues sous le terme de «swissness» (Révision de la loi fédérale sur les marques adoptée par le Parlement, ordonnances publiées en septembre 2015, entrée en vigueur le 01.01.2017). Hors de ce cadre, c'est au secteur privé de mettre en place les dispositions qui permettent de reconnaître des produits locaux ou régionaux ou des produits répondant à des critères spécifiques de durabilité.

Cette répartition des tâches n'empêche pas, dans le cadre de la promotion des produits agricoles, le soutien subsidiaire d'initiatives privées par le canton. C'est pourquoi, en adéquation avec les objectifs généraux de la loi cantonale sur l'agriculture, le Conseil d'Etat propose dans son Message sur la LRCP de participer à des mesures qui encouragent le renforcement de la traçabilité des produits de proximité, ainsi que l'enregistrement d'appellations d'origine et de marques de garantie (LAgri, art. 23 al. 1 let. f). Sur cette base pourraient être soutenus des projets visant à enregistrer davantage d'AOP, à augmenter la diffusion et la notoriété de la marque Terroir Fribourg, ainsi qu'à renforcer les dispositifs en matière de traçabilité pour assurer une bonne identification régionale des produits.

Dans ce contexte, il est souhaitable que les milieux concernés mettent en place une démarche stratégique qui permette d'avancer sur deux axes essentiels en relation avec la promotion des produits locaux dans la restauration collective et dans d'autres canaux:

- > Diffusion de la marque Terroir Fribourg: Pour les non-initiés, il n'était pas clair jusqu'à date récente si la marque ne concernait que les produits artisanaux et traditionnels du terroir fribourgeois ou plutôt l'ensemble des produits agricoles et des produits alimentaires issus de matières premières fribourgeoises transformées dans le canton. En conformité avec les directives nationales pour les marques régionales, c'est la deuxième option qui est suivie et la marque Terroir Fribourg peut être apposée sur tous les produits agricoles du canton, transformés ou non. Il y a donc nécessité de mieux faire connaître ce

positionnement et d'atteindre une diffusion beaucoup plus large de la marque.

- > Définition de la région pour les produits où les frontières cantonales ne constituent pas une délimitation adéquate, par exemple région maraîchère du Seeland, région céréalière broyarde: Des discussions sont en cours au sein de la marque pour élargir le périmètre de provenance des matières premières là où cela fait sens par rapport aux bassins naturels de production et aux zones d'approvisionnement des transformateurs fribourgeois.

L'Etat de Fribourg soutient durablement les activités de l'association PTPF, détentrice de la marque Terroir Fribourg. Vu l'importance, reconnue de part et d'autre, de développer la diffusion de cette marque, des discussions sont en cours pour que le mandat de prestations liant l'Etat et l'association comprenne à l'avenir des objectifs chiffrés dans ce domaine.

Comme le met en évidence notamment Beelong, il y a des efforts à faire tout au long de la chaîne d'approvisionnement, pour que non seulement des produits de proximité soient identifiés comme tels, mais que l'origine des produits soit visible sur les sites de commande, les bulletins de livraison et les factures. Les fournisseurs ne s'adaptent que si la demande des acheteurs est suffisamment forte et articulée. Des projets collaboratifs permettraient d'accélérer le mouvement.

Concernant les produits répondant à des critères spécifiques de durabilité, de nombreux labels reconnus existent déjà, tels que Bio, IP Suisse, Fairtrade ou MSC. L'élaboration de nouveaux systèmes pour une approche plus large de la durabilité ou pour caractériser l'empreinte écologique de produits ou de menus font l'objet d'intenses travaux de développement, tant en Suisse qu'à l'étranger. En matière de visibilité des labels et d'adaptation des pratiques des fournisseurs, les mêmes remarques et pistes d'amélioration sont valables que pour la régionalité.

## 5.2. Formation des gérants et chefs de cuisine de la restauration collective publique

Selon les directives régissant la formation professionnelle en Suisse, ce sont les organisations du monde du travail (ORTRA) qui décident du contenu de la formation professionnelle des apprenti/e-s dans leur domaine. Pour la restauration et le service, l'ORTRA est Hotel & Gastro Formation.

Selon l'ordonnance de formation des cuisiniers de niveau CFC<sup>1</sup>, ceux-ci doivent notamment apprêter des aliments en mets chauds et froids, réfléchir et agir en fonction des désirs des clients, faire preuve d'esprit d'équipe et suivre une logique économique et écologique. Ils doivent également maîtriser les principes de l'hygiène, de la sécurité au travail, de la protection de la santé et de la protection de l'environnement.

Le plan de formation des cuisiniers et cuisinières CFC<sup>2</sup> ne comprend pas d'objectifs de formation propre à la régionalité et la saisonnalité des produits utilisés en cuisine, ni à une alimentation durable au sens large du terme. Il contient cependant des objectifs rédigés de manière très générale sur l'impact de leur métier sur l'environnement et la santé.

L'ordonnance de formation des spécialistes en restauration CFC<sup>3</sup> prévoit quant à elle que ceux-ci soient conscients de l'importance de la prise en charge et du conseil des hôtes dans la restauration et donc être capable de les entourer de leurs soins du moment de leur accueil à celui de leur départ. Ils doivent être compétents pour la vente de repas et de boissons et effectuer de manière indépendante des travaux de production, de maintenance et de logistique. Ils doivent également penser et agir conformément à la gestion d'entreprise et être axés sur les hôtes et le travail d'équipe. Enfin, ils doivent maîtriser les principes de l'hygiène, de la sécurité au travail et de la protection de la santé dans le cadre de leurs activités. Le plan de formation des spécialistes en restauration CFC<sup>4</sup> ne comprend pas non plus d'objectifs de formation propre à la régionalité et la saisonnalité des produits utilisés en cuisine ou la durabilité de l'alimentation. Par contre, les professionnels doivent être capables en fin de formation d'expliquer la provenance, les propriétés et la préparation des denrées alimentaires et des boissons présentées.

Les cuisiniers et cuisinières, ainsi que les spécialistes en restauration peuvent ensuite poursuivre leur formation avec des brevets et diplômes fédéraux, ainsi que se former auprès des écoles supérieures hôtelières. Là aussi la provenance des produits est abordée, mais sans un véritable poids donné aux produits du terroir ou favorables en termes de développement durable.

En résumé, une connaissance approfondie des produits du terroir et de la manière de les apprêter dans la tradition ou en les revisitant ne fait actuellement pas partie des objectifs de formation. Il en va de même pour les aspects de développement durable liés à l'alimentation (modes de production, régionalité, saisonnalité, commerce équitable, etc.). Par contre, ces compétences sont transmises selon les restaurants en fonction de leurs propres stratégies et offres.

Mises à part les démarches individuelles des restaurateurs, formateurs en entreprise, pour renforcer les connaissances de leurs propres collaborateurs, l'introduction de ces matières au niveau de la formation professionnelle des métiers de la restauration ne peut se faire qu'en discussion avec Hotel & Gastro Formation. Gastro Fribourg est le partenaire fribourgeois de l'ORTRA Hotel & Gastro Formation et collabore déjà à la promotion des produits du terroir dans les restaurants fribourgeois, pour mettre sur pied un projet dans ce

<sup>1</sup> [http://www.hotelgastro.ch/pix/files/BiVo\\_79007\\_f.pdf](http://www.hotelgastro.ch/pix/files/BiVo_79007_f.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.hotelgastro.ch/pix/files/FR\\_Bildungsplan\\_Koch%20EFZ\\_10.06.2014.pdf](http://www.hotelgastro.ch/pix/files/FR_Bildungsplan_Koch%20EFZ_10.06.2014.pdf)

<sup>3</sup> [http://www.hotelgastro.ch/pix/files/BiVo\\_78704\\_f.pdf](http://www.hotelgastro.ch/pix/files/BiVo_78704_f.pdf)

<sup>4</sup> [http://www.hotelgastro.ch/pix/files/1\\_SRE%20Plan%20de%20formation%202011.pdf](http://www.hotelgastro.ch/pix/files/1_SRE%20Plan%20de%20formation%202011.pdf)

sens. Les premiers contacts entre l'Institut de Grangeneuve et Gastro Fribourg ont eu lieu pour établir une offre de formation continue qui sera proposée par Gastro Fribourg.

Ce projet devrait contenir des formations théoriques et pratiques sur les produits du canton, de la production de la matière première au produit fini, leur mise en valeur en cuisine et l'accord avec les boissons. Ces formations devraient également permettre la rencontre entre producteurs et restaurateurs, ainsi que l'échange de bonnes pratiques entre les professionnels qui mettent en valeur les produits du terroir et ceux qui veulent agrandir et compléter leur offre. Les éléments économiques et marketing devraient aussi être abordés. Des modules analogues pourraient être mis sur pied sur les aspects alimentation et durabilité et alimentation et santé.

L'élaboration de modules de formation adéquats ne suffit pas; l'exemple du canton Vaud est parlant dans ce domaine. Il s'agit, en parallèle, d'engager les responsables d'établissements à faire former leurs collaborateurs, dans le sillage d'un diagnostic et de conseils personnalisés pratiqués sur le site. A une offre de formation, il faut faire correspondre une prospection systématique pour assurer la participation des intéressés et la concrétisation de la démarche dans le terrain.

Si l'Etat ne peut jouer qu'un rôle subsidiaire et incitatif dans la définition des objectifs de formation professionnelle, il doit par contre assumer sa responsabilité de patron dans les établissements collectifs publics en gestion directe en veillant à ce que leurs employés suivent des formations adéquates. Il peut également prévoir des clauses concernant la formation du personnel dans ses contrats de gestion concédée, au même titre que la formation d'apprentis peut être exigée dans de tels contrats.

### 5.3. Information et sensibilisation des clients

Ce domaine est étroitement lié aux efforts en vue d'une plus grande visibilité des produits régionaux et durables pour les acheteurs (point 5.1 ci-dessus). Le consommateur final n'est pas responsable de l'approvisionnement dans la restauration collective, mais l'intérêt que mettent les professionnels à améliorer l'offre de proximité, de saison et de durabilité répond aussi à la demande des usagers. Il y a un besoin d'information et de sensibilisation dans ce domaine.

Pour l'information, on est en droit d'attendre de l'exemplarité dans le domaine public. C'est pourquoi le projet de LRCP prévoit à l'art. 9 que les restaurants de ce segment veillent à l'information de leurs clients sur la provenance des produits (pas seulement celle de la viande pour laquelle existe une obligation légale) et, dans la mesure du possible, sur leurs aspects nutritionnels et de durabilité. En clair, les établissements de restauration collective publique devraient être incités à annoncer dans les self-services et sur leurs menus des plats constitués essentiellement de produits de la région et les

labels pertinents pour certaines offres (bio, IP Suisse, poisson MSC, etc.). La mise en œuvre de telles dispositions doit résulter d'une réelle concertation avec les professionnels.

En matière de sensibilisation des usagers, le public scolaire mérite un effort tout particulier. D'une part parce qu'il constitue à court terme un segment important de la clientèle de la restauration collective, et d'autre part pour une mission de prévention et de promotion de la santé. Une alimentation saine et équilibrée est essentielle pour réduire l'incidence de l'obésité et d'autres maladies d'ordre physiologique. Il y a déjà une offre de qualité dans ce domaine, par exemple au travers du Programme cantonal «Je mange bien, je bouge bien» évoqué au chapitre 4.4 ou dans les prestations de la Fondation Senso<sup>5</sup>. Il s'agit donc prioritairement de développer et de bien intégrer la dimension «régional, de saison et durable» dans ces programmes et d'assurer leur plus large diffusion dans les écoles du canton.

Ici encore, le partenariat public-privé est à même d'assurer les meilleurs résultats. Les efforts des professionnels de l'agriculture et de l'alimentation en matière d'information et de sensibilisation pourraient être soutenus au titre des dispositions proposées dans la loi sur l'agriculture, en complément du projet de LRCP:

#### **Art. 3 al. 1 let. g**

[L'Etat prend notamment les mesures aptes à:]

- g) promouvoir une offre de produits durables et de proximité pour favoriser une alimentation de qualité, variée, équilibrée et durable, notamment dans la restauration.

#### **Art. 23 al. 1 let. e et f (nouvelles)**

[L'Etat dans les limites des crédits alloués, peut contribuer au développement de la capacité concurrentielle de l'agriculture fribourgeoise:]

- h) en favorisant des mesures ou des projets intersectoriels visant l'approvisionnement de la population en produits de proximité, notamment dans la restauration.

Ces dispositions ne se limitent pas au soutien de programmes et aux jeunes. Les milieux intéressés peuvent aussi proposer des projets destinés à d'autres publics-cible.

En lien avec les démarches de sensibilisation sur l'alimentation durable et de proximité, il faut aussi mettre en exergue divers projets visant une promotion accrue des produits du terroir et de proximité. Avec un financement de la Nouvelle Politique régionale, l'association PTPF coordonne l'initiative «Vitrines du Terroir» visant à renforcer l'image commune des produits fribourgeois, tant dans des sites touristiques

<sup>5</sup> <http://www.senso5.ch/wordpress/la-fondation/>

tels que la Maison du Gruyère à Pringy et l'éventuelle future Maison régionale de Morat que dans les expositions, foires et événements sur Fribourg et à l'extérieur du canton. Une image encore plus forte de ces produits contribuera à la sensibilité des consommateurs et des clients de la restauration collective à une alimentation saine, de qualité et de proximité. Des actions concrètes et positives sont déjà en place dans ce domaine, tels les ateliers et animations pour enfants au Salon des Goûts et Terroirs de Bulle.

L'Institut de Grangeneuve joue un rôle-clé dans la formation des professionnels et la sensibilisation du public à tout ce qui touche les produits de l'agriculture et la chaîne de valeur jusqu'à l'alimentation. Dans le programme d'investissements de Grangeneuve, il est prévu d'y revaloriser le bâtiment historique de la Grange Neuve pour en faire, en collaboration avec les milieux intéressés et selon la stratégie globale élaborée dans le projet «Vitrines du Terroir», un centre du goût, de l'alimentation et du terroir. On trouvera ainsi sur ce site toutes les infrastructures et les compétences utiles au travail d'information, de sensibilisation et de formation en relation avec ces questions.

#### 5.4. Facilitation de l'approvisionnement en produits de proximité et durables

La constitution de plateformes commerciales, s'appuyant par exemple sur internet, est souvent citée comme une mesure pour améliorer l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux ou régionaux et durables. Quelques expériences et recommandations sont synthétisées dans un document d'Agridea<sup>1</sup>. Les dispositions légales existantes, complétées par la révision de la loi sur l'agriculture proposée avec le projet de LRCP, permettent de soutenir subsidiairement des initiatives privées de ce genre, en phase d'étude ou de démarrage, pour autant qu'elles émanent des mieux de la production et soutiennent la promotion des produits de l'agriculture cantonale.

Le Conseil d'Etat attache une importance prioritaire au respect de la liberté du commerce. Il entend éviter toute intervention contraire à ce principe, susceptible par ailleurs d'affaiblir des structures existantes qui assurent avec succès la commercialisation des produits fribourgeois y compris au-delà des frontières cantonales. Il n'y a pas lieu non plus de favoriser unilatéralement la commercialisation directe entre producteurs et restaurants collectifs, puisque différents types de circuits commerciaux peuvent contribuer à un approvisionnement de qualité, de proximité et à des prix compétitifs.

Par contre, l'Etat peut jouer un rôle pour faciliter le contact direct et les échanges d'information entre responsables de restaurants collectifs, distributeurs et producteurs de pro-

duits alimentaires. Pour la mise en œuvre de la LRCP, une intense consultation des milieux intéressés et des professionnels de toute la chaîne est indispensable, ceci à titre régulier. Si on veut veiller à la fois à des dispositions d'application réalistes et à des progrès tangibles dans le terrain, le seul chemin est un dialogue régulier entre les professionnels de toute la chaîne, de la production jusqu'aux cuisines, en incluant les acteurs de la distribution et de la logistique.

Cette consultation prendra la forme d'un forum réunissant les principaux acteurs concernés, tant du côté l'offre (producteurs et distributeurs de denrées alimentaires pour la restauration collective) que de la demande (responsables des restaurants collectifs publics) et quelques experts. Le Conseil d'Etat propose de pérenniser ce forum professionnel afin que le dialogue se poursuive au-delà de l'établissement des dispositions d'exécution de la LRCP, pour faciliter les solutions concrètes et assurer des progrès réguliers dans la mise en œuvre des objectifs.

Au-delà du simple dialogue, il faut signaler que le regroupement de la demande des restaurants collectifs peut créer une réelle dynamique pour améliorer la disponibilité de produits régionaux et de saison dans leurs canaux d'approvisionnement. Le «poids» des clients joue un rôle essentiel pour que les fournisseurs s'adaptent. Le forum professionnel pourra aussi discuter des options concrètes pour mieux regrouper la demande des restaurants collectifs publics.

#### 5.5. Conditions-cadre de la restauration collective

Deux points principaux sont relevés par les responsables contactés. D'une part, la pression économique mise sur les cantines et mensas est importante, que ce soit au travers des conditions de rentabilité imposées par les commanditaires ou par la situation de concurrence avec l'offre abondante de restauration rapide et autres «take away» dans les zones urbaines. Même si proximité et saisonnalité ne sont pas forcément liés à des surcoûts, il faut comprendre que les chefs de cuisine ne peuvent pas à la fois baisser les prix (ou améliorer leurs marges) et assurer le respect de davantage de contraintes dans leur approvisionnement et l'élaboration de leur offre. Ils demandent, légitimement, de la cohérence entre les attentes qualitatives et les contraintes financières qu'on leur impose. Cette attente est à mettre en perspective avec les efforts financiers particuliers déployés par exemple par les villes de Genève et Lausanne pour promouvoir la proximité et la durabilité dans la restauration scolaire.

Une autre question-clé est celle des infrastructures de production des repas dans les restaurants collectifs. Davantage de produits locaux et de saison est un objectif réaliste si on réduit l'utilisation des produits de «convenience». La cuisine doit alors disposer d'un équipement complet. Dans les constructions scolaires récentes, on a souvent économisé à

<sup>1</sup> Plateformes dans la restauration collective: organiser l'offre de produits régionaux. Agridea 2014.

ce niveau, ce qui empêche par la suite que toutes les étapes de préparation des produits et d'élaboration des plats puissent avoir lieu sur place. Bien entendu, il faut continuer à veiller à une relation raisonnable entre les investissements, les coûts en personnel et le nombre de repas servis. Des formules de centralisation de la production avec distribution décentralisée peuvent probablement permettre de répondre simultanément aux exigences économiques et qualitatives. En tous les cas, il faut retenir que c'est aussi au moment des investissements dans les constructions que se posent les jalons de la politique d'approvisionnement et de qualité pour les restaurants collectifs.

### 5.6. Clauses contractuelles volontaires ou dispositions obligatoires

Pour augmenter la part de produits de proximité et durables dans l'offre de la restauration collective, on peut imaginer toute une gradation de mesures, de la simple incitation jusqu'à l'obligation, et leurs déclinaisons dans les appels d'offres, les contrats, les directives internes, des conventions sectorielles et/ou des dispositions légales. Le Grand Conseil a choisi d'établir des dispositions légales en mandatant le Conseil d'Etat de donner suite à la motion Castella/Schläfli. Le projet d'une nouvelle loi sur la restauration collective publique (LRCP) est donc soumis au Grand Conseil en même temps que le présent rapport. Ce projet s'articule autour d'un objectif quantitatif de produits régionaux; il mise sur la concertation avec les professionnels et prévoit une mise en œuvre par étapes pour assurer que les intentions puissent être concrétisées dans le terrain et suivies d'effets mesurables.

### 5.7. Projets-pilotes et conclusions

Un large éventail de mesures est envisageable pour promouvoir la proximité, le développement durable et la santé dans l'offre de la restauration collective. Certaines relèvent des responsabilités et initiatives privées ou décentralisées, au sein des établissements concernés; certaines nécessitent un appui et/ou une coordination cantonale. Des expériences dans le terrain sont essentielles pour identifier les meilleures mesures – en termes de simplicité et d'efficacité – à systématiser ensuite pour avancer au plus vite vers des objectifs largement partagés. L'Etat peut jouer un rôle très positif dans ce domaine en soutenant des projets-pilotes et en veillant à une certaine coordination. La plupart des mesures décrites ci-dessus peut se prêter à des projets-pilotes. En particulier, les objectifs de formation et de sensibilisation des professionnels, reconnus comme essentiels dans ce contexte, pourraient être plus rapidement adressés avec un soutien ponctuel à des analyses Beelong et à des modules de formation.

On a évoqué ci-dessus les projets qui peuvent être soutenus au travers de la LAgri, ainsi que les initiatives en cours relevant du Développement durable, de la Santé publique et de

la DICS. Comme indiqué plus haut, le Conseil d'Etat entend compléter ce dispositif avec les mesures suivantes pour assurer une politique d'accompagnement cohérente et crédible dans ce domaine:

- > Convention d'objectifs avec l'Association PTPF pour la diffusion de la marque Terroir Fribourg;
- > Démarche commune entre l'Institut de Grangeneuve et Gastro Fribourg en vue de modules de formation continue pour les chefs de cuisine de la restauration collective publique;
- > Investissements à Grangeneuve pour y développer – en coordination avec les milieux et organisations intéressées – un centre du goût, de l'alimentation et du terroir;
- > Mise sur pied d'un forum professionnel pour, dans un 1<sup>er</sup> temps, préparer les dispositions d'exécution de la LRCP, puis coordonner sur la durée les efforts des restaurants collectifs publics et de leurs fournisseurs.

Selon les résultats de la discussion du présent rapport et du traitement du projet de LRCP par le Grand Conseil et selon le bilan de la phase-pilote conduite par le groupe de travail Développement durable, il y aura lieu de réexaminer, respectivement de rediriger les moyens à disposition pour des projets-pilotes ainsi que la coordination entre services de l'Etat. D'intenses échanges entre secteurs public et privé seront indispensables pour identifier les projets prioritaires et moduler la mise en œuvre de la LRCP.

**Bericht 2014-DIAF-137**

4. Juli 2016

—  
**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Postulat 2014-GC-15 Laurent Thévoz/Xavier Ganioz –  
Förderung von landwirtschaftlichen Produkten aus der Region  
in der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie im Kanton Freiburg**

Der Bericht, den wir Ihnen unterbreiten, ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Einleitung</b>	<b>20</b>
<hr/>	
<b>2. Zustandsanalyse</b>	<b>20</b>
2.1. Öffentliche Gemeinschaftsgastronomie im Kanton Freiburg	20
2.2. Produktion und Vertrieb von Lebensmitteln aus der Region	22
2.2.1. Freiburgische Landwirtschaft	22
2.2.2. Produktionswert der Landwirtschaftsbranche	22
2.2.3. Kurzer Überblick über den Freiburger Lebensmittelsektor	23
2.2.4. Besonderheiten des Vertriebs	23
2.3. Hindernisse für ein regionales Angebot	24
<hr/>	
<b>3. Grundsätzliche Fragen</b>	<b>25</b>
3.1. Was versteht man unter Produkten aus der Region?	25
3.2. Was versteht man unter nachhaltiger und verantwortungsbewusster Ernährung?	26
3.3. Rolle des Staates und Grenzen seines Handelns?	27
<hr/>	
<b>4. Vorgehen und Pilotprojekte</b>	<b>28</b>
4.1. Agridea-Studien	28
4.2. Beelong	29
4.3. Gruppe «Nachhaltige Entwicklung» und Pilotphase	29
4.4. Weitere Schritte und freiburgische Projekte	30
4.5. Andere Kantone	30
4.5.1. Genf	30
4.5.2. Jura und Region Berner Jura	31
4.5.3. Waadt	32
4.5.4. Neuenburg	32
4.5.5. Wallis	32
<hr/>	
<b>5. Vorgeschlagene mögliche Massnahmen – öffentlich und privat</b>	<b>33</b>
5.1. Kennzeichnung der Produkte, bessere Rückverfolgbarkeit	33
5.2. Ausbildung der Betriebsleiter und Küchenchefs der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie	34
5.3. Information und Sensibilisierung der Kunden	35
5.4. Vereinfachte Versorgung mit nachhaltigen Produkten aus der Region	36
5.5. Rahmenbedingungen der Gemeinschaftsgastronomie	36
5.6. Freiwillige Vertragsklauseln oder obligatorische Vorschriften	37
5.7. Pilotprojekte und Schlussfolgerungen	37

## 1. Einleitung

In einem am 24. Januar 2014 eingereichten und begründeten Postulat (TGR 2014, S. 2073) verlangen die Grossräte, dass der Staat die Verpflichtungen seiner Strategie Nachhaltige Entwicklung einhält und den Konsum von Lebensmitteln, die die Kriterien der Nachhaltigkeit erfüllen, in der Gemeinschaftsgastronomie fördert. Sie betonen die positive Wirkung von lokaler Versorgung und kurzen Transportwegen, die den ökologischen Fussabdruck in Zusammenhang mit der Ernährung verringern und eine umweltfreundliche, gesunde und soziale Produktion fördern.

Die Grossräte richten verschiedene Fragen an den Staatsrat, die sich unter folgenden Zielsetzungen zusammenfassen lassen:

- > Vorbildfunktion der öffentlichen Verwaltung,
- > Die Förderung der regionalen Agrarwirtschaft mit der Verringerung des ökologischen Fussabdrucks der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie vereinbaren,
- > Gewährleisten, dass importierte Produkte aus fairem Handel stammen,
- > Vereinbaren der kantonalen Prioritäten im Bereich Lebensmittel mit den WTO-Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen.

Gleichzeitig verlangte die Motion Romain Castella/Ruedi Schläfli, Überwiegende Verwendung von lokalen Produkten in den Restaurants und Kantinen des Staates Freiburg und solchen, die staatlich unterstützt werden (2014-GC-31), vom Staatsrat, dass er die Förderung und die Gewährleistung eines wesentlichen Anteils an Produkten aus der Region im Angebot der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie gesetzlich verankere oder entsprechende Vollzugsreglemente erlasse. Diese Motion hatte zum Ziel, dass sich die Vorschriften für den Kauf von landwirtschaftlichen Produkten für den gesamten Gastronomiebereich, der von der finanziellen Unterstützung des Staates Freiburg abhängt, stark an der örtlichen Produktion orientieren.

Da die beiden parlamentarischen Vorstösse das gleiche Hauptziel verfolgten, nämlich den Anteil von Produkten aus der Region in der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie zu erhöhen, hatte der Staatsrat eine gemeinsame Antwort vorgeschlagen. Er ist der Ansicht, dass eine lokale Versorgung und kurze Transportwege wesentlich zu den drei Zieldimensionen der nachhaltigen Entwicklung in der Gemeinschaftsgastronomie beitragen können und dass der Staat in diesem Bereich eine Vorbildrolle einzunehmen hat. Er anerkennt zudem das berechnete Interesse der lokalen Landwirtschaft, Verarbeitung und des lokalen Handels, sich mit dem Angebot von Produkten aus der Region zu profilieren, und auch die Erwartungen der Konsumenten, über die Herkunft, die Produktionsmethoden und den ökologischen Fussabdruck des Lebensmittelangebots, auch als Kundschaft der Gemein-

schaftsgastronomie, informiert zu werden. Er hält allerdings fest, dass diese Absicht mehrere heikle Fragen aufwirft, und dass verschiedenste Massnahmen in Betracht gezogen werden können, um die Lebensmittel aus der Region in der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie besser zu fördern; eine eingehende Analyse ist daher notwendig, bevor ein Fahrplan festgelegt wird. Er beantragte daher, das Postulat anzunehmen und einen Bericht zu erstellen, der die aufgeworfenen Fragen klärt und Mittel vorschlägt. Vor einer eingehenden Analyse der offenen Fragen wollte der Staatsrat jedoch nicht dazu Stellung nehmen, ob ein Gesetz oder ein Reglement mit Vorschriften an die betroffenen Betriebe angezeigt wäre, und schlug daher vor, die Motion abzulehnen.

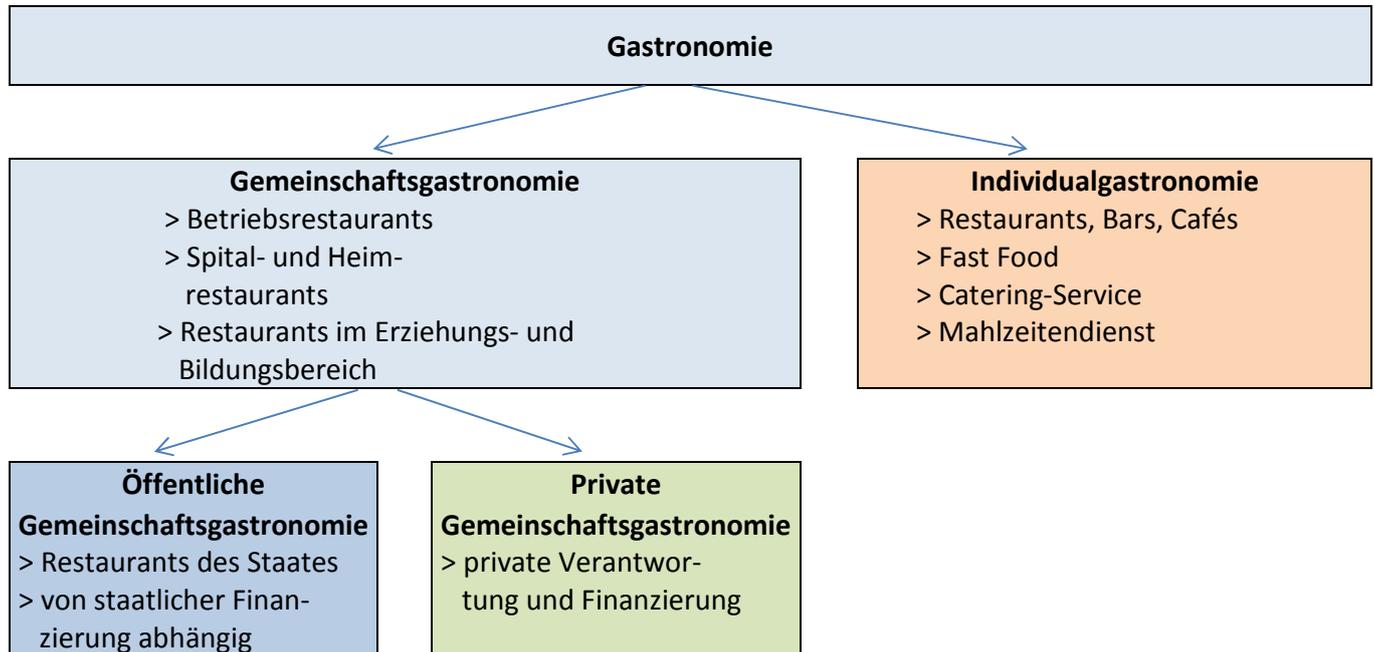
Am 7. Oktober 2014 hat der Grosse Rat mit grosser Mehrheit das Postulat 2014-GC-15 angenommen und den Staatsrat damit beauftragt, ihm einen Bericht vorzulegen. Am gleichen Tag hat der Grosse Rat auch beschlossen, die Motion 2014-GC-31 unverzüglich zu überweisen, damit der Staatsrat ihr Folge gebe. Aus diesem Grund unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat diesen Bericht gleichzeitig mit einem Gesetzesentwurf über die öffentliche Gemeinschaftsgastronomie (ÖGGG). Der Bericht zum Postulat und der erläuternde Bericht zum Gesetzesentwurf ergänzen sich gegenseitig.

## 2. Zustandsanalyse

### 2.1. Öffentliche Gemeinschaftsgastronomie im Kanton Freiburg

Die Gemeinschaftsgastronomie ist ein Sektor der Ausser-Haus-Verpflegung. Das Wort «Gemeinschafts-», das den ersten Teil des zusammengesetzten Substantivs bildet, soll zum Ausdruck bringen, dass die Kundschaft der Gemeinschaftsgastronomie ein Kollektiv und nicht einzelne Kunden sind. So sind z.B. die Angestellten die Kundschaft des Personalrestaurants, Schüler oder Studentinnen die Kundschaft der Restaurants von Bildungseinrichtungen, Patienten oder Heimbewohnerinnen und -bewohner Kunden der Restaurants im Spital- und Pflegebereich. Man spricht von öffentlicher Gemeinschaftsgastronomie, wenn die Dienstleistung zu einer öffentlichen Einrichtung gehört oder staatlich finanziert wird.

Abb. 1: Die öffentliche Gemeinschaftsgastronomie im Gesamtkontext der Gastronomie<sup>1</sup>



Für den Kanton Freiburg hat die Agridea zwischen Oktober 2011 und Juni 2012 eine explorative Studie sowohl auf Ebene der Nachfrage als auch des Angebots an Produkten der kantonalen Landwirtschaftssektoren durchgeführt<sup>2</sup>. Sie zeigt einen vielfältigen und segmentierten Markt, mit insgesamt rund 7 Millionen servierten Mahlzeiten pro Jahr. Die klar definierten Segmente sind:

- > Pflegeheime und Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen: 3.1 Millionen Mahlzeiten pro Jahr;
- > Spitäler und Kliniken: 710 000 Mahlzeiten;
- > Gefängnisse: 182 000 Mahlzeiten;
- > Schulen der Vorschul-, Primar- und Sekundarstufe I: 1.2 Millionen Mahlzeiten;
- > Schulen der Sekundarstufe II: 520 000 Mahlzeiten;
- > FH und die Universität: 1.4 Millionen Mahlzeiten.

Für die übrigen öffentlichen Institutionen sind die Informationen lückenhaft.

Es gibt verschiedene Systeme der Gemeinschaftsgastronomie, hauptsächlich die Geschäftsführung in Eigenregie und jene in Fremdregie; die Versorgungspraktiken werden durch das System beeinflusst. Die Geschäftsführung in Eigenregie ist gekennzeichnet durch einen Küchenchef, der in die administrativen Strukturen der betreffenden Institution integriert ist. Dieser entscheidet über die Menüs und die Versor-

gungsstrategie; zudem verwaltet er das Jahresbudget. In den grössten Einrichtungen kann ein Teil dieser Aufgaben einem Einkaufsleiter übertragen werden. Das Geschäftsvolumen bestimmt, ob die Versorgung in gegenseitigem Einvernehmen oder, für alles oder einen Teil, durch Wettbewerb, auf Einladung oder durch Ausschreibung geschieht. Die drei Einrichtungen, die im Kanton die grösste Anzahl Mahlzeiten produzieren (HFR, Universität und Bellechasse), werden in Eigenregie geführt.

Bei der Fremdregie führt ein externer Betreiber wie ein Gemeinschaftsgastronomieunternehmen oder ein privater Betriebsleiter das Restaurant. Der Pachtvertrag kann besondere Anforderungen enthalten (z. B. Ausbildung von Lehrlingen, Mitgliedschaft bei Fourchette Verte<sup>3</sup>). Bei der Umfrage im Jahr 2012 schien die Versorgung mit regionalen Produkten nicht auf Vertragsbasis verlangt worden zu sein. Die Versorgungsstrategien unterscheiden sich von Fall zu Fall, namentlich was die Zentralisierung oder den Gestaltungsspielraum des Standortleiters betrifft. Die Fremdregie nimmt zu, insbesondere in Schulkantinen und Betriebsrestaurants.

Gemäss der Agridea-Studie ist die Sensibilität für die Versorgung mit Lebensmitteln aus der Region allgemein grösser in Restaurants, die in Eigenregie geführt werden (namentlich

<sup>1</sup> Teilweise übernommen aus: Forschungsgruppe «Good Practice – Gemeinschaftsgastronomie» (Hrsg.). Festlegung einer Arbeitsdefinition für den Forschungsgegenstand «Gemeinschaftsgastronomie». Bern: Berner Fachhochschule, Fachbereich Gesundheit, 2008.

<sup>2</sup> Agridea, Projet «produits de proximité dans la restauration collective» Fribourg, Rapport au Service cantonal de l'agriculture, 2012.

<sup>3</sup> 1993 in Genf lanciertes Gesundheits-Label. Fourchette Verte (FV) verspricht qualitativ hochwertige Gastronomie, die Vergnügen und Gesundheit verbindet und zur Prävention diverser Krankheiten beiträgt. Es richtet sich an alle Restaurationsbetriebe und ist in 4 Altersstufen unterteilt. Die Gastronomiebetriebe werden von Ernährungsberatern dabei unterstützt, ihre Menüs anzupassen. In der freiburgischen Gemeinschaftsgastronomielandschaft gehören namentlich das HFR, mehrere Pflegeheime und Einrichtungen für Personen mit Behinderungen, die Orientierungsschulen und zahlreiche Kindertagesstätten zum Label.

Spitäler, Pflegeheime), als in jenen, die in Fremddirektion geführt werden. Die Realität hängt jedoch vom guten Willen des Küchenchefs und von der Unterstützung durch die Direktion der Einrichtung ab. Falls die lokalen Lieferanten bevorzugt werden, wendet sich der Verantwortliche an verschiedene Ansprechpartner und verhandelt über jedes Produkt. Das Angebot an regionalen Produkten im Kanton ist vielfältig, und es bestehen nur wenige Lücken (namentlich Geflügel, Eierzeugnisse, Gemüse des 4. und 5. Verarbeitungsgrads<sup>1)</sup>). Die Direktkäufe bei den Produzenten sind beschränkt (manchmal Kartoffeln, Eier). Das Angebot der regionalen Lieferanten enthält im Allgemeinen gleichzeitig Produkte aus der Region und Schweizer bzw. importierte Produkte, daher besteht manchmal Verwirrung bei der Frage, ob sich «regional» auf das Produkt oder den Lieferanten bezieht.

## 2.2. Produktion und Vertrieb von Lebensmitteln aus der Region

### 2.2.1. Freiburgische Landwirtschaft

Im Schweizer Vergleich macht der Kanton Freiburg 3,7% der Bevölkerung, 7% der Landwirtschaftsfläche, 10% der Milchproduktion und 20% des Nahrungsmittel verarbeitenden Sektors aus. 2015 zählte Freiburg 2560 landwirtschaftliche Betriebe, die Direktzahlungen erhielten. Sie bewirtschafteten eine landwirtschaftliche Nutzfläche von 75 000 Hektaren und Alpen mit einem Normalbesatz von 24 400 Normalstössen. Die durchschnittliche Grösse der Betriebe betrug 23,65 Hektaren.

Die wichtigsten Kulturen sind Naturwiesen und Weiden, gefolgt von Getreide, Kunstwiesen, Hackfruchtkulturen, Silomais und Gemüse.

Die Tierproduktion ist in Freiburg besonders wichtig und umfasst einen grossen Rinder-, Geflügel- und Schweinebestand. Weiter finden sich auch Schaf-, Ziegen- und Pferdehaltung.

Mit 153 Betrieben, die nach den Regeln der biologischen Landwirtschaft bewirtschaftet werden, macht Bio nahezu 6% der Betriebe, 5,6% der landwirtschaftlichen Nutzfläche und 4,9% der Nutztiere aus. Der Bio-Anteil ist proportional grösser in den Milch-, Fleisch- und Gemüsebetrieben und kleiner in den Ackerbaubetrieben, mit 3% Bio-Ackerflächen.

### 2.2.2. Produktionswert der Landwirtschaftsbranche

Der vom Bundesamt für Statistik erstellte Produktionswert der Landwirtschaft gibt gute Hinweise, um die relative Bedeutung der kantonalen Produktion besser zu erfassen.

Beim marktbestimmten Pflanzenbau finden sich in absteigender Reihenfolge die Erzeugnisse des Gemüse- und Gartenbaus, die Getreide, die Gruppe bestehend aus Ölsaaten, Eiweisspflanzen, Tabak und Zuckerrüben, gefolgt von Kartoffeln, Wein und Früchten. Der Gesamtwert des Pflanzenbaus wird auf 195 Millionen Franken für das Jahr 2013 geschätzt. Die unten stehende Tabelle enthält die Beträge entsprechend den diversen Kategorien an Pflanzenbauprodukten.

Tabelle 1: Gesamtwert der Pflanzenproduktion im Kanton Freiburg

Pflanzenproduktion	Freiburg			
	2000 <sup>1)</sup>	2010 <sup>1)</sup>	2013 <sup>2)</sup>	2014 <sup>2)</sup>
<i>Jahr laufende Preise in Millionen Fr.</i>				
Getreide	56	32	31	34
Handelsgewächse <sup>3)</sup>	24	23	24	25
Futterpflanzen <sup>4)</sup>	102	83	71	73
Erzeugnisse des Gemüse- und Gartenbaus <sup>5)</sup>	36	46	44	44
Kartoffeln	23	18	18	19
Früchte	4	4	5	5
Wein	4	9	6	7
Sonstige pflanzliche Erzeugnisse	0	0	1	1
<b>Total Pflanzenproduktion</b>	<b>249</b>	<b>215</b>	<b>200</b>	<b>208</b>

<sup>1)</sup> definitiv <sup>2)</sup> provisorisch

<sup>3)</sup> Ölsaaten und Ölf Früchte, Eiweisspflanzen, Roh-tabak, Zuckerrüben, sonstige Handelsgewächse

<sup>4)</sup> Futtermais, Futterhackfrüchte, Futterpflanzen

<sup>5)</sup> Gemäss Eurostat/BFS-Standard, derzeit in der Branche in Diskussion

Quellen: Interaktive Statistikdatenbank, Gesamtrechnungen und Satellitenkonten des Primärsektors, BFS. (09.2013)

<sup>1)</sup> Es gibt 5 Verarbeitungsgrade für Früchte und Gemüse:

- a) 1. Grad: nicht weiterverarbeitete Produkte.
- b) 2. Grad: Konserven.
- c) 3. Grad: tiefgekühlte Produkte.
- d) 4. Grad: frische, gewaschene und vorbereitete Produkte.
- e) 5. Grad: fertige, gekochte und verpackte Produkte.

Bei der Tierproduktion können in absteigender Reihenfolge Milch, Rinder, Geflügel und Eier, Schweine und zu einem geringen Anteil die übrigen Tierprodukte aufgezählt wer-

den. Der Gesamtwert der Tierproduktion wird für 2013 auf 448 Millionen Franken geschätzt.

In der folgenden Tabelle sind die Beträge für die verschiedenen Kategorien der Tierproduktion für den Kanton Freiburg aufgelistet.

Tabelle 2: Gesamtwert der Tierproduktion im Kanton Freiburg

Tierproduktion in Millionen Franken	Freiburg			
	2000 <sup>1)</sup>	2010 <sup>1)</sup>	2013 <sup>2)</sup>	2014 <sup>2)</sup>
Jahr				
Rinder	101	100	103	107
Milch	243	209	223	237
Schweine	58	51	57	55
Geflügel + Eier	53	67	78	81
Sonstige Tiere und tierische Erzeugnisse	3	2	2	2
<b>Total Tierproduktion</b>	<b>458</b>	<b>429</b>	<b>464</b>	<b>482</b>

<sup>1)</sup> definitiv

<sup>2)</sup> Schätzung

Quellen: Interaktive Statistikdatenbank, Gesamtrechnungen und Satellitenkonten des Primärsektors, BFS. (09.2013)

Wie man feststellen kann, umfasst die landwirtschaftliche Produktion in Freiburg eine umfassende Palette an Produkten, die oft auf dem Kantonsgebiet verarbeitet werden.

### 2.2.3. Kurzer Überblick über den Freiburger Lebensmittelsektor

In der Milchwirtschaft können zahlreiche gewerbliche Käsereien erwähnt werden, darunter Alpproduzenten neben industriellen wie Cremo, Milco, ELSA, Nestlé, sowie Veredler und Vermarkter wie Mifroma, Fromage Gruyères SA, Vacherin Fribourgeois SA, Fromagerie Moléson, Petit Crémier. Die Liste ist nicht vollständig. In der Fleischproduktion gibt es neben den kleinen handwerklichen Schlachthöfen ebenfalls sehr grosse Unternehmen wie Micarna oder Marmy Viandes SA. Es hat zahlreiche Unternehmen, die im Bereich Gemüsebau tätig sind, insbesondere im Seebezirk. Für die Getreideproduktion gibt es viele Sammelstellen und Mühlen im Kanton. Zudem finden sich Unternehmen, die im Bereich der Kartoffeln spezialisiert sind.

Freiburg ist auch bekannt für seine Produkte mit geschützter Ursprungsbezeichnung AOP wie den Gruyères AOP, den Vacherin Fribourgeois AOP und die Poire à Botzi AOP. Die Weine vom Vully und von Cheyres tragen eine kontrollierte Ursprungsbezeichnung (AOC). Weitere Produkte sind Bewerber für den Schutz ihrer Bezeichnung, zum Beispiel die Cuchale. Die Vereinigung zur Förderung der Produkte aus dem Freiburgerland setzt derzeit die schweizerischen Richtlinien für Regionalmarken für die Terroir-Produkte um, mit denen die Produkte auf einer gemeinsamen Grundlage zertifiziert werden können.

An diesem Punkt ist festzuhalten, dass die landwirtschaftliche Produktion in Freiburg wichtig und vielfältig ist. Mit Ausnahme bestimmter Früchte und tropischer Erzeugnisse kann sie grundsätzlich allen Anforderungen der Gemeinschaftsgastronomie gerecht werden, sowohl quantitativ als auch qualitativ. Der Kanton verfügt ausserdem über industrielle und handwerkliche verarbeitende Betriebe in praktisch allen Produktionssektoren. Bei einigen überschreitet das Anbauggebiet die Kantonsgrenzen bei Weitem, insbesondere bei Milch- und Fleischprodukten. Um die Verfügbarkeit von lokalen Produkten für die Gemeinschaftsgastronomiebetriebe zu prüfen, muss man einen Schritt weiter gehen und sich mit den Vertriebswegen bzw. den Beschaffungsarten der Restaurants der Gemeinschaftsgastronomie befassen.

### 2.2.4. Besonderheiten des Vertriebs

Aus der oben erwähnten Agridea-Studie und Gesprächen, die für diesen Bericht durchgeführt wurden, ergibt sich folgende Übersicht:

Milch und Milchprodukte: Der grösste Freiburger Milchverarbeitungsbetrieb betreibt eine spezialisierte Vertriebs-einheit, die in der Gemeinschaftsgastronomie gut etabliert ist. Weitere Vertriebsgesellschaften sind ebenfalls auf dem Markt vertreten. Die gängigsten Konsumgüter (UHT- und Pastmilch, Rahm usw.) werden öfter unter nationalen Marken denn als regionale Produkte angeboten. Molkereien und mittelgrosse Unternehmen liefern ebenfalls direkt in die Küchen; die Beschaffung von Käse und Spezialitäten erfolgt manchmal direkt bei den Dorfkäsereien.

**Fleisch:** Die Belieferung der Gemeinschaftsgastronomiebetriebe mit Rind- und Schweinefleisch teilen sich lokale Metzger, Grossisten und «Cash and Carry»-Unternehmen untereinander auf. In allen drei Kanälen ist Schweizer Fleisch Standard. Technisch besteht die Möglichkeit, Fleisch aus Freiburger oder lokaler Produktion zu liefern, denn die grossen Schlachthöfe stellen eine vollständige Rückverfolgbarkeit bis zum Produktionsbetrieb sicher. Da aber keine entsprechende Nachfrage der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie bestand, wurde die Logistik nicht in diesem Sinne angepasst. Beim Geflügel läuft die Beschaffung grösstenteils über die Grossisten. Ausser einer zertifizierten Nischenproduktion von Poulets aus dem Greyerzbezirk, hat man die Wahl zwischen Schweizer und Import-Poulet, obwohl die lokale Produktion gross ist. Diese ist jedoch in die zwei grössten nationalen Betriebe integriert. Aus Kostengründen versorgt sich die Gemeinschaftsgastronomie weitgehend mit standardisierten Stücken wie Pouletschnitzel ausländischen Ursprungs.

**Eier:** Einige Küchenchefs besorgen die Eier direkt bei einer Geflügelzucht in der Region. Ein Lieferant in der Region bietet regionale Eier an; ansonsten wird bei den Grossisten lediglich zwischen Schweizer und importierten Eiern unterschieden. Angesichts der Sensibilität bei der Haltung der Hennen (Batteriehaltung in der Schweiz verboten), ziehen bestimmte Verantwortliche trotz des Preisunterschieds Schweizer Eier vor. Weniger klar ist die Situation bei den Eiprodukten (flüssiges, konzentriertes oder getrocknetes Eiweiss oder Eigelb), die aus Gründen der Zweckmässigkeit vermehrt zur Verwendung kommen und mehrheitlich aus dem Ausland stammen.

**Brot und Bäckereierzeugnisse:** Die grössten Gemeinschaftsgastronomiebetriebe haben einen Bäcker in ihrem Team und machen das Brot und bestimmte Spezialitäten selbst (z. B. Spitäler). Anderswo wird das Brot generell bei den regionalen Bäckereien bestellt. Da die grossen Mühlen systematisch oder auf Anfrage Mehl aus Freiburg oder aus der Region liefern, ist der Anteil des lokalen Rohmaterials, das lokal verarbeitet wird, beim Brot hoch. Bei Croissants, Feingebäck, Törtchenböden usw. kann ein ansteigender Anteil an tiefgekühlten Produkten ohne Unterscheidung der Herkunft festgestellt werden.

**Gemüse, Kartoffeln und Früchte:** Die Freiburger Gemüseproduktion ist zwar langfristig am wachsen, doch der Vertrieb ist eher regional oder überregional organisiert. Das Seeland, mit seinem Berner Teil, ist ein schweizweit wichtiges und gut organisiertes Gemüsebaugebiet. Seine Grossisten ziehen regionale Produkte vor, ergänzen ihr Angebot jedoch mit Gemüse aus anderen Regionen der Schweiz oder mit Importgemüse, je nach saisonaler Verfügbarkeit. Im Süden des Kantons sind die Waadtländer Grossisten sehr präsent. Gemüse der 4. Palette (vgl. Fussnote 4) werden in der Gemeinschaftsgastronomie immer beliebter; es besteht noch ein starkes Entwicklungspotenzial der Freiburger Unterneh-

men in diesem Bereich. Bei den Kartoffeln ist die 4. Palette in den Küchen der Restaurants der Gemeinschaftsgastronomie quasi zur Regel geworden; Westschweizer Landwirte<sup>1</sup> aber auch Industriebetriebe haben sich in diesem Segment positioniert. Bei den Früchten ist die Beschaffung teils lokal und saisongerecht für Äpfel und Birnen; im Übrigen hauptsächlich national über die Grosshändler organisiert.

### 2.3. Hindernisse für ein regionales Angebot

Die Herstellung von Lebensmitteln aus kantonaler oder regionaler landwirtschaftlicher Produktion ist im Prinzip reichhaltig und vielfältig. Das Angebot stösst jedoch an bestimmte Grenzen, die es zu identifizieren gilt, um die Massnahmen zu analysieren, mit denen der Anteil an regionalen Produkten in der Gemeinschaftsgastronomie erhöht werden kann.

Als erstes übersteigen die landwirtschaftliche Produktion und, zu einem noch grösseren Teil, die Lebensmittelverarbeitung im Kanton Freiburg bei Weitem den Bedarf der Kantonsbevölkerung. Die Branche konzentriert sich auf die Versorgung externer Märkte, hauptsächlich in der Schweiz, aber auch im Ausland. Die Attraktivität einer lokalen Produktion für den lokalen Markt ist daher viel kleiner als dort, wo ein sehr grosser Anteil der Agrarprodukte importiert wird. Daher ist es nicht erstaunlich, dass sich die im Kanton Freiburg angewandten Strategien beispielsweise von jenen in Genf unterscheiden.

Insgesamt ist die Lebensmittelverarbeitung grossräumig strukturiert, das gilt insbesondere für die Konsumgüter (z. B. pasteurisierte Milch, Geflügelstücke) und die sogenannten «Convenience»-Produkte sowie bestimmte Spezialitäten (z. B. Gemüse der 4. Palette, tiefgekühlte Bäckereierzeugnisse). Ohne grundlegende Änderung in der Nachfrage werden sich die Verarbeiter nicht für nach Herkunft differenzierte Produktionslinien einsetzen, was mit erheblichen Zusatzkosten einherginge.

Andererseits heisst lokaler Lieferant nicht immer automatisch lokales Produkt. Zum Beispiel zerlegt der lokale Metzger hauptsächlich Schlachtkörper aus einem grossen nationalen Schlachthof, sein Fleisch kommt nicht zwingend aus der Region. Am Beispiel von Fleisch sieht man, dass es sich im Wesentlichen um eine Frage der Transparenz der Herkunft und der Logistik handelt. Die grossen Schlachthöfe verfolgen jede Zerlegung bis zum Tiermäster zurück, liefern aber, ausser bei spezifischen Anfragen, Schweizer Fleisch ohne regionale Unterscheidung.

Wie bei der Verarbeitung findet auch beim auf die Gastronomie spezialisierten Vertrieb ein Konzentrationsprozess statt. Von Ausnahmen abgesehen bietet er nicht systematisch regionale Produkte an. Aber man stellt fest, dass viele

<sup>1</sup> Zum Beispiel Jatou-Gavillet Sàrl – La pomme-de-terre du Jorat [www.pdtdujorat.ch](http://www.pdtdujorat.ch)

Lieferanten flexibel sind und die Qualitäts- und Herkunftsanforderungen so gut wie möglich erfüllen, wenn sie klar formuliert wurden.

Der Direktverkauf durch Landwirte und die klar definierten lokalen Kreisläufe wie die Dorfkäserei, die die Milch von lokalen Produzenten verarbeitet, oder die Metzgerei, die selber die Tiere der regionalen Landwirte schlachtet, sind eine Garantie für regionale Produkte, aber betreffen nur eine gewisse Anzahl Produkte in beschränkten Mengen. Ein Ausbau dieser Kreisläufe stösst auf viele Hindernisse. Die Kunden sind oft mit saisonalen Schwankungen des Angebots konfrontiert und wenden sich vermehrt vorverarbeiteten Produkten zu, wie bei den Kartoffeln und beim Gemüse, um die Küchenarbeit zu rationalisieren. Auf die Dienste von allgemeineren Lieferanten zurückzugreifen, vereinfacht auf der anderen Seite die Bestellungen und die Logistik im Vergleich zur Versorgung beim Produzenten oder beim lokalen Verarbeiter, der zwingend sehr spezialisiert ist.

### 3. Grundsätzliche Fragen

#### 3.1. Was versteht man unter Produkten aus der Region?

Es gibt keine einheitliche und allgemein anerkannte Definition eines Produkts aus der Region. Man kann sich der Fragen von zwei Seiten her nähern: einerseits von den positiven Auswirkungen her, die von der Nähe erwartet werden, die möglicherweise dazu führt, dass entsprechend der Distanz und der Verkehrsart konzentrische Kreise festgelegt werden; andererseits von der Marktrealität her: Für welche Art von Produkten gibt es eine regionale Unterscheidung, welche Regionen werden für diese Unterscheidung verwendet, welche Informationen sind für die Konsumenten tatsächlich zugänglich?

Im Rahmen der Nachhaltigkeit wird in erster Linie die Verminderung der Transporte entlang der Kette zwischen Produktion der Rohstoffe und Konsum der Lebensmittel angestrebt (Rückgang der CO<sub>2</sub>-Emissionen). In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die klimatischen und ökologischen Auswirkungen der Transporte nicht nur von den Distanzen abhängen. Die Transporte per Bahn und Schiff haben kaum Einfluss auf den ökologischen Fussabdruck der Lebensmittel, während die Transporte per Flugzeug und LKW eine bedeutende Rolle spielen<sup>1</sup>. Die Distanz kann ein Kriterium sein, sie muss aber je nach Transportart relativiert werden. Ein Kriterium, das im Übrigen weniger einfach messbar ist, als es auf den ersten Blick scheinen mag, denn die Wertschöpfungs- und die Logistikkette sind oft komplex. Da kein ordnungsgemäss berechneter und publi-

zierter ökologischer Fussabdruck für jedes Produkt vorliegt, führen kurze Transportwege dennoch zu einer geringeren Umweltbelastung der Lebensmittel.

Neben der Frage der Transporte spielen auch die Produktionsarten und das Tierwohl eine wichtige Rolle und sprechen für Produkte aus der Region. Die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz erfüllt sehr hohe Standards in diesem Bereich, kann jedoch keinen Exklusivitätsanspruch einer Landwirtschaft mit vorteilhaften Auswirkungen auf Umwelt und Tiere erheben. Für einen wissenschaftlichen Ansatz in dieser Frage kann man sich zum Beispiel an der oben zitierten Agroscope-Studie orientieren. Im europäischen Kontext sind die ökologischen Anforderungen oft nahe am Schweizer Niveau oder erreichen dieses annähernd. Eine Produktion mit weniger Hilfsstoffen, die an die natürlichen Bedingungen angepasst ist (z. B. Freilandgemüse im Gegensatz zu Gemüse aus dem geheizten Gewächshaus) kann objektiv genau so vorteilhaft für die Umwelt sein wie bestimmte regionale Produktionsarten. Für messbare positive Auswirkungen auf die Ökologie muss der Ansatz differenziert werden und beispielsweise das Kriterium der saisonalen Produktion zu jenem der regionalen Produktion hinzugefügt werden.

Die regionale Produktion hat einen positiven Einfluss auf die sozioökonomische Dimension der Nachhaltigkeit, da sie zu den Arbeitsplätzen, zum Mehrwert und zur Vitalität der Verarbeitungsketten in der Region beiträgt.

Während die Vorteile einer Versorgung mit Produkten aus der Region im Allgemeinen unbestritten sind, bleibt die Schwierigkeit der praktischen Umsetzung bestehen. Es besteht eine sehr grosse Vielfalt in der wirtschaftlichen Realität. Auf der Produktionsseite sind namentlich präsent:

- > die geschützten Ursprungsbezeichnungen AOP, mit einer gesetzlichen Grundlage und Zertifizierung bis hin zur Vermarktung;
- > die regionalen Marken (Terroir Fribourg, Valais, Terre vaudoise, Genève Région Terre Avenir usw.), meist kantonal, mit gewissen Abweichungen; Definition und Modalitäten zur Anerkennung schweizweit gleich;
- > die nationalen Labels, Suisse Garantie, Terrasuisse (IP Suisse), Knospe mit Schweizer Flagge (Bio Suisse);
- > die Kennzeichnung des Herkunftslands entsprechend der Lebensmittelgesetzgebung, der die Herkunft (Schweiz oder Import) des Produkts oder seiner Hauptzutaten zu entnehmen ist.

Im Gegensatz zu den nationalen Labels und der obligatorischen Kennzeichnung decken die AOP und die regionalen Marken nicht alle Produkte, die zur Versorgung der Gemeinschaftsgastronomie benötigt würden, ab. Ausserdem haben die Grossverteiler ihre eigenen Sortimente mit regionalen Produkten eingeführt, in Übereinstimmung mit dem Tätigkeitsgebiet ihrer regionalen Einheiten (z. B. Fribourg-Neuchâ-

<sup>1</sup> Vgl. z. B. Ökobilanz ausgewählter Schweizer Landwirtschaftsprodukte im Vergleich zum Import, Bystricky M., Alig Ceesay M., Nemecek T., Gaillard G., Agroscope Science, 2, 2014, 177

tel bei Migros und Suisse romande bei Coop). Es gibt daher kein einfaches Rezept für die Formulierung von Empfehlungen oder Anforderungen für die Versorgung mit Produkten aus der Region und es braucht einen differenzierten Ansatz in Übereinstimmung mit den Begebenheiten beim Angebot und bei der Kennzeichnung.

In der Begründung der Motionäre des Vorstosses 2014-GC-31 steht regional oder lokal für Produkte aus Freiburg. Von den Vorschriften für den Kauf, um die sie ersuchen, erwarten sie Vorteile für den Kanton, insbesondere als Unterstützung der Landwirtschaft, des Gewerbes und der Verarbeiter. Der Staatsrat schlägt in seinem Vorentwurf des ÖGGG eine flexiblere Auslegung vor, wobei er sich auf einen Anteil an regionalen Produkten stützt, der in der Ausführungsverordnung definiert werden soll.

Dass das aktuelle Angebot die Übersicht erschwert, um die Produkte aus der Region zu fördern, rechtfertigt eine der unten beschriebenen Handlungsachsen: die Abdeckung des Labels Terroir Fribourg erhöhen und die Registrierung neuer AOP fördern.

### 3.2. Was versteht man unter nachhaltiger und verantwortungsbewusster Ernährung?

Eine nachhaltige Entwicklung vereint gleichmässig folgende drei Dimensionen: Umwelthaftung, wirtschaftliche Effizienz und gesellschaftliche Solidarität. Eine solche Entwicklung berücksichtigt die Bedürfnisse der jetzigen und zukünftigen Generationen und erfordert sowohl eine globale als auch eine bereichsübergreifende Sichtweise.

Gestützt auf die Kantonsverfassung und die Herausforderung 4 des Regierungsprogramms für die Legislaturperiode 2007–2011 hat der Staatsrat im Juni 2011 seine Strategie Nachhaltige Entwicklung (NE), bestehend aus Zielen, Massnahmen und Instrumenten, validiert. Eine der Massnahmen, «Nachhaltige öffentliche Beschaffung/Aufträge», verlangt eine verstärkte Integration der Nachhaltigkeitskriterien in der öffentlichen Beschaffung. Der Steuerungsausschuss NE hat im Herbst 2013 eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, Kriterien und Empfehlungen auszuarbeiten, um Nachhaltigkeitskriterien in den Restaurants des Staates und staatsnahen Anstalten einzuführen.

Diese Arbeitsgruppe hat somit die wichtigsten Nachhaltigkeitskriterien festgelegt, die, soweit möglich, von der staatlichen Gemeinschaftsgastronomie übernommen werden müssen. Es handelt sich um die Kriterien «regional», «saisonal», «biologisch», «fair» sowie «ausgewogen». Diese Kriterien stärken die ökologische Dimension (kurze Transportwege, weniger Pflanzenschutzmittel), die gesellschaftliche Dimension (Gesundheitsförderung durch ausgewogene Menüs, Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft in der Schweiz und in den Ländern, die Kaffee, Südfrüchte, Kakao

usw. anbauen) und die wirtschaftliche Dimension (stabiles Einkommen für die Landwirte, weniger Zwischenhändler). Mit weiteren Massnahmen, wie einem vegetarischen Angebot, Abfallreduktion und -verwertung sowie Kundeninformation lässt sich die Palette der Nachhaltigkeitskriterien vervollständigen. 2015 lief eine Testphase mit zwei staatlichen Restaurants, in der geprüft werden sollte, wie sinnvoll diese Kriterien sind und ob sie umsetzbar sind. Aufgrund der gemachten Erfahrungen werden die Kriterien angepasst werden können.

Der «regionale» Aspekt lässt sich umsetzen, indem man die kürzesten Transportwege berücksichtigt, d.h. indem wenn möglich freiburgische Produkte verwendet werden, ansonsten Produkte aus anderen Schweizer Kantonen und, erst zuletzt, importierte Produkte. «Saisonale» Früchte und Gemüse einzukaufen bedeutet, dass man den richtigen Zeitpunkt berücksichtigt, d.h. die Produkte in der Saison besorgt, wo sie frisch geerntet auf den Markt kommen. Während der Testphase wird auf die vom Bundesamt für Landwirtschaft definierte Schweizer Saisontabelle Früchte und Gemüse<sup>1</sup> Bezug genommen. Die Arbeitsgruppe hat vereinbart, dass tiefgekühlte oder importierte Gemüse und Früchte sowie Konserven nicht als saisonal gelten.

Der «biologische» Aspekt bedeutet, dass regelmässig biologische Produkte aus der Region in das Angebot integriert werden. Als solche gelten Produkte, die ein «biologisches» Label tragen, zum Beispiel die Labels Knospe Bio Suisse, Bio usw.

Die Verwendung von fairen Produkten, welche die Meeresressourcen schützen, bezieht sich auf Produkte mit einem Label wie «fair» oder «fairtrade», analog der Label Fairtrade Max Havelaar, Fair for Life usw. Es handelt sich auch um Fische und Meeresfrüchte, die mit einer die Meeresressourcen erhaltenden Methode gefischt wurden, gestützt auf die Liste des WWF und die Label ASC, MSC usw. Dies sind Produkte, die nicht aus der Schweiz kommen, wie Kaffee, Tee, Orangensaft, Kakao, Bananen und andere Südfrüchte, Reis, Fisch und Meeresfrüchte.

Der Aspekt «ausgewogen» bezieht sich auf Gerichte mit dem Label «Fourchette Verte» oder die sich an die Kriterien der Schweizerischen Gesellschaft für Ernährung (SGE) halten. Es geht darum, ein gutes Gleichgewicht zwischen drei Nahrungsmitteltypen zu finden:

- > Lebensmittel mit Nahrungsfasern, Vitaminen und Mineralstoffen, um das Sättigungsgefühl zu fördern und die Grundfunktionen des Körpers sicherzustellen (Gemüse / Früchte roh oder gekocht);
- > kohlenhydratreiche Lebensmittel in Form von Stärke, die die nötige Energie für körperliche oder geistige Anstrengungen liefern (Kartoffeln, Getreide und

<sup>1</sup> Schweizer Saisontabelle Früchte und Gemüse des BLW: <http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00844/00852/02065/index.html?lang=de>

- Getreideerzeugnisse wie Teigwaren, Griess, Brot usw., vorzugsweise Vollkornprodukte);
- > proteinreiche Lebensmittel aus tierischen und/oder pflanzlichen Quellen (Milch, Fleisch, Geflügel, Fisch, Eier, Käse, Hülsenfrüchte usw.).

Zu den Empfehlungen von Fourchette Verte gehört neben den rein ernährungswissenschaftlichen Aspekten (z. B. sparsam salzen, Vollkornprodukte bevorzugen usw.) auch, lokale und saisonale Produkte zu bevorzugen.

Die vielschichtigen Aspekte der Nachhaltigkeit widerspiegeln sich in der grossen Anzahl an Kriterien, die für eine nachhaltige und verantwortungsbewusste Ernährung festgelegt werden können. Für ein Vorgehen mit messbaren Auswirkungen muss man pragmatisch handeln, Prioritäten setzen und ein geeignetes Mass an Einfachheit bewahren. Diesem Weg folgt die Arbeitsgruppe, und anhand der Bilanz der Pilotphase wird das weitere Vorgehen in diesem Bereich noch gezielter festgelegt werden können, namentlich die Ausführungsbestimmungen des ÖGGG, die die Verordnung vom 2. Juni 2004 über den Betrieb und die Geschäftsführung der Restaurants und Mensen des Staates (SGF 122.97.11) ersetzen dürften (vgl. Kapitel 4.3).

### 3.3. Rolle des Staates und Grenzen seines Handelns?

Das Interesse, regionale Produkte bzw. ein systematisches Vorgehen hin zu einer nachhaltigen und verantwortungsbewussten Ernährung zu fördern, ist zwar kaum Gegenstand von Diskussionen, aber die Frage der Rolle des Staates in diesem Bereich ist nicht unumstritten. Die Urheber der parlamentarischen Vorstösse konzentrieren sich aber auf den Bereich der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie des Kantons (oder der finanziell vom Kanton abhängigen Institutionen) und machen die Verantwortung und die Vorbildfunktion des Kantons geltend. Man ist also weit davon entfernt, dass der Staat den Inhalt jedes Tellers vorschreiben soll. Der Staat als Vorbild wird in der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staatsrats im Kapitel Beschaffungswesen postuliert. Hingegen muss verhindert werden, dass der Staat das Angebot der übrigen Gastronomiesektoren beeinflussen oder sogar regulieren will.

Der Staat spielt bewusst oder unbewusst eine Rolle auf anderen Ebenen mit Bezug zur Ernährung. Der Einbezug von Fragen zur Ernährung im Unterricht ist von entscheidender Bedeutung. Die Prävention von verschiedenen Gesundheitsproblemen (insbesondere Fettleibigkeit) muss mit einer Sensibilisierung im Schulalter beginnen. Sie sollte sich auf eine bessere Kenntnis der Lebensmittelproduktion und -verarbeitung stützen und somit auch die Vorteile von regionalen Produkten hervorheben. Der Staat kann auch bei der Ausbildung der in der gesamten Lebensmittelkette Beschäftigten mitreden, namentlich im Bereich Küche und Service.

Schliesslich unterstützt der Staat die Landwirtschaft und die Absatzförderung landwirtschaftlicher Erzeugnisse; er hat die Mittel, um der kantonalen Landwirtschaft und Verarbeitung zu helfen, damit vermehrt regionale Produkte, die als solche identifiziert werden, allen Konsumenten und der Gastronomie zur Verfügung stehen.

Die individuelle Verantwortung bei der Ernährung ist daher einer kohärenten Politik des Staates in seinen Einflussbereichen nicht entgegenzusetzen. Es besteht im Gegenteil ein pragmatischer Raum, der genutzt werden muss, damit die Massnahmen des Staates – insbesondere im Bereich der Information und der Bildung – es den Akteuren und Konsumenten ermöglichen, ihre Verantwortung besser wahrzunehmen.

Die Grossräte stellen im Postulat Fragen zum Einfluss der Regeln der WTO auf dem Gebiet des öffentlichen Beschaffungswesens. Diese Fragen werden im erläuternden Bericht zum Entwurf des ÖGGG behandelt. Der Entwurf nutzt den Handlungsspielraum, der für kantonale Vorschriften zur Verfügung steht, die nicht gegen die Bestimmungen des Bundesrechts und des internationalen Rechts verstossen. Dieser Handlungsspielraum ist darauf zurückzuführen, dass mehrheitlich die Pachtverträge und weniger der Lebensmitteleinkauf Gegenstand des öffentlichen Beschaffungswesens sind. Die Wahl der Lieferanten und Produkte in in Fremdregie geführten Restaurants basiert auf privaten Geschäftskontakten. In Restaurants, die in Eigenregie geführt werden, werden die massgebenden Schwellenwerte für das öffentliche Beschaffungswesen nicht zwingend erreicht. Die Vereinbarkeit der Versorgungsziele, die legitim sind, solange sie nicht protektionistisch, sondern nachhaltigkeitsbezogen gerechtfertigt werden, wird von den genauen Umsetzungsbedingungen abhängen. Sie werden an die verschiedenen Markttypen angepasst und die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismässigkeit müssen eingehalten werden. Der Staatsrat hebt jedoch hervor, dass es in diesem Stadium keine absolute Garantie dafür gibt, dass im Falle einer Beschwerde ein Gericht nicht eine restriktivere Auslegung des Rechts geltend machen könnte. Tendenziell ist die Integration in die Auftragsvergabe von nicht-diskriminierenden Labels in Bezug auf die Herkunft weniger problematisch als jene mit ausdrücklich mit der Herkunft zusammenhängenden Kriterien. So kann zum Beispiel ein geringer CO<sub>2</sub>-Fussabdruck ohne geografische Diskriminierung erreicht und zertifiziert werden, womit nicht gegen die internationalen Regeln im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens verstossen wird.

Die Bedingungen, die für «fair hergestellte» importierte Lebensmittel gewährleistet werden müssen, stellen ein Spannungsfeld mit dem internationalen Recht dar. Die freie Wahl ist in diesem Bereich selbstverständlich in keiner Weise beschränkt. Die öffentliche Gemeinschaftsgastronomie kann Labels den Vorzug geben, die gewährleisten, dass importierte

Lebensmittel unter umweltfreundlichen und sozialen Bedingungen hergestellt worden sind. Nichts hindert sie daran, Produkte, die für diese Kriterien einen zweifelhaften Ruf haben, zu meiden, oder Schweizer Produkten aus denselben Überlegungen den Vorzug zu geben. Es ist jedoch nicht vorstellbar, dass ein Kanton in einem speziellen Marktsegment Produkte verbietet, die die nationalen Einfuhrbedingungen erfüllen. Hier sei namentlich auf verschiedene Antworten des Bundesrats und des -parlaments auf verschiedene Standesinitiativen in diesem Bereich verwiesen<sup>1</sup>. Im Klartext: In diesem Bereich kann der Staat Empfehlungen abgeben, er sollte jedoch nicht vorschreiben oder verbieten. Es muss jedoch betont werden, dass diese Bedingungen nur die Produktionsweise und die sozialen Bedingungen betreffen. Im Bereich der Lebensmittelsicherheit gilt das Bundesrecht in gleicher Weise für Schweizer Produkte wie für importierte Produkte. Es werden die gleichen Kontrollen angewendet und restriktive Massnahmen in Bezug auf den Import sind durch das internationale Recht in Zusammenhang mit dem Gesundheitsschutz legitimiert.

## 4. Vorgehen und Pilotprojekte

### 4.1. Agridea-Studien

Die Agridea-Studie für den Kanton Freiburg wurde im 2. Kapitel dieses Berichts ausführlich zitiert. In allen Westschweizer Kantonen wurde auf die gleiche Weise vorgegangen. Dieses Vorgehen ist Gegenstand eines Syntheseberichts<sup>2</sup>. Diese Arbeiten machten es insbesondere möglich, bessere Kenntnis über die Akteure der Gemeinschaftsgastronomie, ihre Rolle und ihre Entscheidungsgewalt zu erlangen, das Produkteangebot in jedem Kanton auszuwerten und die Hindernisse für die Beschaffung von Lebensmitteln aus der Region aufzuzeigen. Im Allgemeinen haben die Küchenchefs Interesse an Produkten aus der Region, manchmal werden jedoch Lieferanten aus der Region mit Produkten aus der Region verwechselt.

Die Agridea-Studie hat gezeigt, dass es machbar ist, in der Gemeinschaftsgastronomie Produkte aus der Region zu verwenden. Es ist jedoch wichtig, dass der Wille dazu vom Auftraggeber ausgeht und dass auch die Lieferanten für dieses Anliegen sensibilisiert werden. Aus der Studie geht auch hervor, dass zwar alle Kantone Schritte unternehmen, sich ihre Handlungsansätze jedoch unterscheiden.

Gewisse Auftraggeber möchten, dass das Angebot an Bio-Produkten ausgebaut wird. Es werden jedoch Probleme bei der Versorgung, den hohen Kosten und der Qualität

geltend gemacht. Zudem ist die Nachfrage bei den Konsumenten gering. Die Restaurants ziehen es daher vor, sich mit Schweizer Labelprodukten zu versorgen (Suisse Garantie, IP Suisse...). Regionale Marken spielen bei spezifischen Segmenten eine Rolle.

Im Allgemeinen verwenden die Küchenchefs bereits heute Produkte aus der Region. Es geht somit vor allem darum, diese Bemühungen auszubauen, zu systematisieren und zu verankern, namentlich indem die Auftraggeber vermehrt einbezogen werden.

Hingegen scheinen die landwirtschaftlichen Produktionsverfahren der Schweiz wenig bekannt. Die Akteure der Gemeinschaftsgastronomie sollten besser informiert werden. Hingegen konnte die Agridea-Studie nicht aufzeigen, ob die Kunden der Gemeinschaftsgastronomie auf die Herkunft und die Produktionsweise der Rohstoffe der Speisen achtet.

Aufgrund dieser Studie hat Agridea die folgenden Massnahmen vorgeschlagen und zum Teil eingeführt:

- a) Einführung einer Klausel für Restaurantkonzessionen
- b) Unterstützung der Erarbeitung eines Indikators der Küchenpraxis
- c) Berechnung der Auswirkung auf die Mahlzeitkosten
- d) Sensibilisierung/Ausbildung der Küchenchefs in Selbstverwaltung
- e) Sensibilisierung der Auftraggeber und Kommunikation
- f) Angebot an Produkten der Landwirtschaftssektoren.

Da die Ausgangslagen in den sechs Westschweizerkantonen ähnlich sind, sind gemeinsame Massnahmen möglich und willkommen. Von den neueren Untersuchungen von Agridea sei auf jene zur Kostenfrage<sup>3</sup> hingewiesen, ein Thema, das immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt bei den Bemühungen um einen höheren Anteil von Produkten aus der Region in der Gemeinschaftsgastronomie. Die wichtigsten Schlussfolgerungen dieser Untersuchung sind: Entgegen der weitverbreiteten Ansicht sind Schweizer Produkte nicht unbedingt teurer als importierte Produkte. Die Küchenchefs haben oft eine falsche Vorstellung der Preise von Schweizer Produkten. Die Umstellung auf die Verwendung von Schweizer Produkten kann ohne erhebliche Mehrkosten erfolgen, die Küchenchefs müssen aber möglicherweise ihre Gewohnheiten ändern und vermehrt mit Frischprodukten arbeiten. Hinzu kommt, dass die Zusammenstellung der Menüs der Saisonalität und der Verfügbarkeit von Schweizer Produkten angepasst werden muss, und es müssen möglicherweise neue Lieferanten gesucht werden. Damit diese Umstellung gelingt, ist es ratsam, dass die Küchenchefs im Umgang mit diesen Produkten ausgebildet und begleitet werden. Es sei darauf hingewiesen, dass bei der Untersuchung von Agridea Schweizer Produkte und nicht regionale Produkte im eigent-

<sup>1</sup> Namentlich: 08.326 – Freiburgische Standesinitiative. Lebensmittelproduktion. Unhaltbare Zustände in Südspeanien. Dossier einsehbar unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

<sup>2</sup> Agridea, Regionale Produkte in der Gemeinschaftsgastronomie: Zustandsanalyse; Synthese zu den durchgeführten Studien in den 6 Westschweizer Kantonen, 2012 (auf Französisch).

<sup>3</sup> Kosten der Schweizer Produkte in der Gemeinschaftsgastronomie. Merkblatt, Agridea 2014.

lichen Sinn mit importierten Produkten verglichen wurden. Es wurden auch die Kosten von Menus aus Bio-Produkten (Label Bio Suisse) berechnet; diese sind rund 2.40 Fr. bis 4.– Fr. teurer als Suisse-Garantie-Menüs.

## 4.2. Beelong

Beelong<sup>1</sup> ist ein Start-up, das aus der Ecole hôtelière de Lausanne (EHL) hervorgegangen ist. Ausgehend von einem Indikator, der die Auswirkungen der Ernährung auf die Umwelt misst, hat Beelong verschiedene Dienstleistungen entwickelt, die dem Gastgewerbe helfen, zu einer nachhaltigen Ernährung beizutragen: Audit, Empfehlungen, Revision, Schulung, Begleitung, Kommunikation usw. Seine Stärke beruht auf der Tatsache, dass es sich um Gastronomen handelt, die andere Gastronomen beraten und besonderen Wert darauf legen, die Brücke zwischen der Theorie der nachhaltigen Entwicklung und deren Anwendbarkeit in der Praxis zu schlagen.

Der Beelong Indikator bewertet die Auswirkungen von Lebensmitteln aufgrund von fünf Hauptgruppen von Kriterien:

- > Herkunft (Entfernung, Art des Transports)
- > Jahreszeit (Natürliche Zyklen von Obst und Gemüse)
- > Produktionsweise (Label, das umweltfreundliche Kriterien garantiert)
- > Produkteverarbeitung (Grad der Lebensmittelverarbeitung (frisch und roh vs. tiefgefroren))
- > Klima und Ressourcen (Konsum von tierischen Proteinen reduzieren, um den CO<sub>2</sub>-Ausstoss, den Wasserverbrauch, die Bodenerosion und sogar die Entwaldung zu senken)

Nach dem Prinzip der Energieetikette kann ein Lebensmittel, ein Gericht oder sogar der ganze Einkauf eines Restaurants eine Note zwischen A und G erhalten, welche seine Umweltleistung festlegt. Aufgrund eines Audits, das die aktuelle Einkaufspraxis eines Restaurants auswertet, entwickelt Beelong Empfehlungen unter Berücksichtigung der Gegebenheiten, in denen die Einkaufsverantwortlichen arbeiten: Schwierigkeiten an Produkteinformationen zu gelangen, Zeitmangel, Budgetbeschränkungen und Bedarf nach Einfachheit, um schnelle Entscheidungen treffen zu können.

Beelong hat schon über 50 Restaurants in der Westschweiz beraten, wobei es sich bei der grossen Mehrheit um Betriebe der Gemeinschaftsgastronomie handelt (Spitäler, Pflegeheime, Schulen usw.). Das freiburger spital HFR hat die Dienste von Beelong in Anspruch genommen und dazu am 11. Mai 2015 eine Medienmitteilung veröffentlicht<sup>2</sup>. Weitere Versuche sind im Kanton im Gange (s. Kapitel 4.3).

## 4.3. Gruppe «Nachhaltige Entwicklung» und Pilotphase

Im Rahmen der Aktion «Nachhaltigkeit im staatlichen Beschaffungswesen» der Strategie «Nachhaltige Entwicklung» hat der Steuerungsausschuss NE im Herbst 2013 eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, Kriterien und Empfehlungen auszuarbeiten, um Nachhaltigkeitskriterien in den Restaurants des Staates und staatsnahen Anstalten einzuführen.

Diese von der «Nachhaltigen Entwicklung (GS-RUBD)» geleitete Arbeitsgruppe, besteht aus Vertreterinnen und Vertretern des Hochbauamts (Verträge), des Amtes für Landwirtschaft (regionale Produkte), des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve (Bio-Produkte), des Generalsekretariats SJD (fair hergestellte Produkte) und des Amtes für Gesundheit (Gesundheit, Fourchette Verte). Die Betriebsleiter der Restaurants der Universität Freiburg und des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve beteiligen sich an diesen Überlegungen.

Die Arbeitsgruppe hat den folgenden Auftrag erhalten:

- > Nachhaltigkeitskriterien in der Gemeinschaftsgastronomie festlegen (s. Punkt 3.2 dieses Berichts);
- > Konkrete Massnahmen vorschlagen, um diese Kriterien in den Restaurants der Gemeinschaftsgastronomie umzusetzen;
- > Eine Umfrage bei den Restaurants des Staates und der staatsnahen Anstalten durchführen, um eine Zustandsanalyse zu erstellen;
- > Diese Massnahmen während einem Pilotjahr in zwei Restaurants des Staates anwenden;
- > Nach diesem Pilotjahr Bilanz ziehen und Empfehlungen zuhanden des Staatsrats ausarbeiten.

Die Umfrage wurde 2014 bei allen administrativen Einheiten der Direktionen durchgeführt, die über ein Restaurant oder eine Mensa verfügen, mit Ausnahme der kantonalen Spitäler und der Anstalten von Bellechasse (die von der entsprechenden Verordnung nicht betroffen sind). Die Ergebnisse zeigen, dass die Kriterien «regional» und «saisonal» bereits weitgehend anerkannt und bei der Mehrheit der Restaurants, die die Umfrage beantwortet haben, berücksichtigt werden. Bio-Produkte nehmen in zwei Restaurants einen kleinen Platz ein und in drei weiteren ist man unter gewissen Bedingungen offen für deren Einführung. Aber der Preis wird als Hemmschuh betrachtet, auch wenn die Mehrkosten nur einen Teil der Lebensmittel betreffen. Die Produkte mit dem Label «fair» werden in mehr als der Hälfte der Restaurants angeboten. Hier besteht noch eindeutiges Entwicklungspotenzial, sowohl was die Erweiterung der Produktpalette als auch was ihre Einführung in weiteren Restaurants betrifft. Die grosse Mehrheit der Restaurants der Gemeinschaftsgastronomie bietet schon heute ausgewogene Menüs an, sei dies ein Angebot von Fourchette Verte oder ein Angebot nach

<sup>1</sup> <http://beelong.ch/>

<sup>2</sup> [http://www.fr.ch/hfr/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction\\_pre=Detail&NewsID=50264;](http://www.fr.ch/hfr/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=50264;)  
[https://www.fr.ch/hfr/files/pdf75/CP\\_\\_Projet\\_beelong\\_11.05.2015\\_De.pdf](https://www.fr.ch/hfr/files/pdf75/CP__Projet_beelong_11.05.2015_De.pdf)

den Kriterien der Schweizerischen Gesellschaft für Ernährung. Fourchette Verte ist ein Label, das extern evaluiert wird, während die Kriterien der SGE eine Kompatibilitäts-erklärung darstellen und von den Gastronomen selbst evaluiert werden. Was das vegetarische Angebot betrifft, so ist das Salat- und Gemüsebuffet weit verbreitet, andere Angebote, wie ein spezielles vegetarisches Menu oder ein Standardmenu ohne Fleisch, etwas weniger. Aber meistens stehen in jedem Restaurant der Gemeinschaftsgastronomie zwei Arten von Angeboten zur Verfügung. Bei der Abfallbewirtschaftung scheint das Ziel in den meisten Fällen erreicht. Einziger Schwachpunkt: in den meisten Restaurants wird Wegwerfgeschirr verwendet. Die Information in den Restaurants der Gemeinschaftsgastronomie ist sehr unterschiedlich: die Herkunft des Fleisches ist immer angegeben, das vegetarische Angebot in etwas mehr als der Hälfte der Restaurants, das Angebot an ausgewogenen Menus manchmal und die Verwendung biologischer Produkte sehr selten. Die Information zu den fair hergestellten Produkten ist überhaupt nicht verbreitet. Nur eine leichte Mehrheit der Restaurants begrüsst eine Angabe der Labels.

Die Umsetzbarkeit der von der Arbeitsgruppe festgelegten Kriterien wurde 2015, dem Pilotjahr, in den Restaurants der Universität Freiburg am Standort Miséricorde und dem Restaurant des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve getestet. Das Unternehmen Beelong wurde damit beauftragt, die Ökobilanz der Menus aufgrund der Lieferscheine zu erstellen und, wenn nötig, Verbesserungsvorschläge zu machen. Die Schweizerische Gesellschaft für Ernährung analysiert den gesundheitlichen Aspekt aufgrund einer Checkliste, die die Gastronomen ausgefüllt haben. Es ist vorgesehen, 2016 Bilanz zu ziehen und Empfehlungen auszuarbeiten, die dazu beitragen werden, die Vollzugsbestimmungen des ÖGGG zu verfassen.

#### 4.4. Weitere Schritte und freiburgische Projekte

Im Rahmen seiner Präventions- und Gesundheitsförderungspolitik führt das Amt für Gesundheit seit 2010 das kantonale Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend»<sup>1</sup> durch. Man kann diese mit der weiter oben beschriebenen (3.2) Komponente ausgewogene Ernährung in Zusammenhang setzen. Mehrere Module des Programms können Synergien mit den Massnahmen zur Förderung der Produkte aus der Region in den Restaurants der Gemeinschaftsgastronomie nutzen. Unter anderem sei das Pilotprojekt Senso5<sup>2</sup> erwähnt, das an einer Schule in Bulle getestet wird, und allen Freiburger Schulen zur Verfügung gestellt werden soll. Die Ernährungserziehung ist auch Teil des Westschweizer Lehrplans<sup>3</sup>.

Eine ausgewogene Ernährung zugunsten der Gesundheit verfolgt auch das Label Fourchette Verte<sup>4</sup>. Fourchette Verte, das vom Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» finanziell unterstützt wird, will die Lust, besser zu essen, kommunizieren und die Restaurants, die dem Label angeschlossen sind, verpflichten sich, einen ausgewogenen Tagesteller anzubieten, der die Kriterien der Schweizer Lebensmittelpyramide berücksichtigt, wobei die Anforderungen auf das Alter der Konsumentinnen und Konsumenten abgestimmt ist. Im Kanton Freiburg gehören 58 Restaurants dem Label an, die bis auf ganz wenige Ausnahmen der öffentlichen (Spitäler, Heime, Schulen, ausser-schulische Betreuungseinrichtungen usw.) und privaten (Betriebsrestaurants) Gemeinschaftsgastronomie angehören.

Die Vereinigung zur Förderung der Produkte aus dem Freiburgerland hat zusammen mit Gastro Fribourg eine Charta für die «Restaurants Agrées Produits du Terroir» ausgearbeitet<sup>5</sup>. Die daran angeschlossenen Restaurants verpflichten sich, mindestens fünf Gerichte, eine Käseplatte und drei Desserts mit Produkten aus dem Freiburgerland anzubieten. Hier besteht das Ziel gleichzeitig in der regionalen Versorgung und im Erhalt von lokalen kulinarischen Traditionen. Bis jetzt nehmen mit Ausnahme des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve ausschliesslich Restaurants der Individualgastronomie teil.

#### 4.5. Andere Kantone

In fünf anderen Westschweizer Kantonen wurde eine Befragung zur Förderung der Verwendung von regionalen Produkten in der Gemeinschaftsgastronomie durchgeführt.

Daraus geht hervor, dass jeder Kanton seine eigene Sicht und seine eigenen Projekte und Massnahmen in diesem Bereich vertritt, auch wenn die Bedeutung und das Bewusstsein dieselben sind. Hinzu kommt, dass sich die landwirtschaftliche Erzeugung von einem Kanton zum anderen unterscheidet. So ist es je nach Produkt mehr oder weniger einfach, die Restaurants zu beliefern.

##### 4.5.1. Genf

Ein Projekt zur Förderung des Konsums von regionalen Produkten in der Gemeinschaftsgastronomie und den subventionierten Einrichtungen ist in diesem Kanton vorhanden. Es stützt sich auf das Gesetz über die Förderung der Landwirtschaft (LPromAgr) und seine Durchführungsverordnung (RPromAgr).

Im Kanton Genf haben 115 Restaurants das Label Genève Région – Terre Avenir (GRTA). Das entspricht 7,5 Millionen Mahlzeiten jährlich. Diese Einrichtungen bieten täglich drei

<sup>1</sup> [http://www.fr.ch/pcs/files/pdf66/402\\_131204\\_Programme\\_PCS\\_2014\\_2017\\_D.pdf](http://www.fr.ch/pcs/files/pdf66/402_131204_Programme_PCS_2014_2017_D.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.senso5.ch/wordpress/1770-2/>

<sup>3</sup> <http://www.plandetudes.ch/web/guest/education-nutritionnelle>

<sup>4</sup> <http://www.fourchetteverte.ch/de/>; vgl. Fussnote 3

<sup>5</sup> <http://www.terroir-fribourg.ch/CMS/default.asp?ID=304>

GRTA-Label-Produkte an. Auch private Restaurants gehören zu den Label-Partnern. Die Marke und das Logo des Labels GRTA sind 2004 entstanden. 2012 verwendeten 331 Produzenten und Händler das Logo und mehr als tausend Produkte erhielten das Label. Eine Internetplattform<sup>1</sup> bietet Label-Produkte für Restaurants an und zeigt in Echtzeit an, ob sie verfügbar sind. Die Köche können auch bei mehreren Lieferanten gleichzeitig eine Offerte beantragen.

Auf rechtlicher Ebene formuliert das LPromAgr allgemeine Absichten zur Förderung landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus Genf und hält fest, dass der Kanton dafür sorgt, dass der Konsum von landwirtschaftlichen Genfer Erzeugnissen begünstigt wird, namentlich an lokalen Veranstaltungen. Die RPromAgr enthält einige Bestimmungen, die besondere Beachtung verdienen: Eine betrifft die Sensibilisierung und Bildung im Bereich Landwirtschaft und Ernährung (Art. 6), die anderen die Unterstützung beim Aufbau von Garantiemarken und Ursprungsbezeichnungen, die Einrichtung des Gütesiegels «Genève Région – Terre Avenir» und die Massnahmen zur Unterstützung der Vermarktung der GRTA-Produkte (Art. 9, 9A und 10). Art. 10, Absatz 4 muss hervorgehoben werden: «Die zuständigen Departemente sorgen dafür, dass die ihrer Behörde unterstehenden Restaurants die Waren hauptsächlich bei regionalen Produzenten beziehen. Dasselbe gilt für Veranstaltungen, die von diesen Behörden unterstützt werden». Dabei ist hervorzuheben, dass die Genfer Strategie von umfangreichen Ressourcen getragen wird; Der Anteil des Kantons an der Finanzierung der Förderungsstelle OPAGE beträgt jährlich 2,6 Millionen Franken.

Bis jetzt hatten die Verantwortlichen von GRTA keine Probleme in Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen. Allerdings haben sie die Universität Genf damit beauftragt, die Marke unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsgesetzgebung zu überprüfen. Im Vergleich zu den anderen Kantonen läuft in Genf seit langem eine Aktion zur Förderung von Produkten aus der Region, mit einem wichtigen Teil für die Gemeinschaftsgastronomie und bedeutender staatlicher Unterstützung.

Die kantonalen Aktionen werden oft durch den Einsatz der Gemeinden angeregt und konkretisiert, die namentlich eine grosse Verantwortung im Schulbereich tragen. Die Stadt Genf verlangt, dass täglich zwei GRTA-Produkte auf dem Speiseplan der Schulkantinen und Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter zu finden sind. Ein Menu pro Monat ist im Übrigen zu 100% aus der Region. Diese Leistungen werden von der Stadt Genf in Höhe von CHF 245 000.– pro Jahr unterstützt. Diese Zahl muss mit 5000 Mahlzeiten an 150 Schultagen in den Schulkantinen in Zusammenhang gesetzt werden, ohne Berücksichtigung der Krippen.

#### 4.5.2. Jura und Region Berner Jura

In der Region Jura wurden bereits mehrere Aktionen unternommen, um die regionalen Label-Produkte innerhalb der Körperschaften zu fördern.

Das Projekt «Développer l’approvisionnement de la restauration collective» gibt einem Postulat und einer Motion im Grossen Rat des Kantons Jura Folge. Es ist Teil der kantonalen Strategie der Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und umfasst verschiedene Aktionen zur Förderung von regionalen Label-Produkten. Es wurde auf den interjurassischen Raum ausgedehnt und seine Umsetzung der Fondation Rurale Interjurassienne (FRI) anvertraut.

Zum besseren Verständnis des Gemeinschaftsgastronomie markts wurden 2010 und 2013 zwei Diplomarbeiten dazu verfasst. Daraufhin wurde eine interne Arbeitsgruppe gebildet. Es wurden verschiedene Ansätze geprüft, um die Versorgung der Restaurants mit Label-Produkten zu verbessern. Sich an einen bestehenden Händler zu wenden, hat nicht funktioniert, da dieser zwar regionale Produkte liefert, aber nur den kleinen Geschäften.

Die Verantwortlichen haben die laufenden Projekte in den anderen Kantonen und im angrenzenden Frankreich geprüft. Jura hat auch eine Studie mit Agridea durchgeführt. Durch Kontakte in Frankreich ist man auf Agrilocal aufmerksam geworden, ein Internet-Tool, das im Prinzip jedem Departement zur Verfügung steht. Die Site stellt eine Verbindung zwischen dem regionalen Produzenten und dem regionalen Käufer her. Die Erfahrungen und Meinungen in Bezug auf die Effizienz von Agrilocal, um Mehrwert in der Region zu schaffen und zu erhalten, unterscheiden sich je nach Departement.

Nach der Versuchsphase haben die jurassischen Verantwortlichen die hauptsächlichsten Barrieren für eine breitere Verwendung von regionalen Produkten in den Restaurants festgehalten: Unkenntnis der verschiedenen Akteure (Käufer und Produzenten), Gewohnheiten der Köche und Position der etablierten Händler, mit ihrer Tiefpreispolitik und ausgereiften Logistik.

Um der Versorgung mit Produkten aus der Region neuen Schwung zu verleihen, setzt das interjurassische Projekt auf drei Pfeiler: Die Unterzeichnung einer Charta durch die Betriebe der Individual- und der Gemeinschaftsgastronomie, eine Internetplattform für die Versorgung «B to B» und die Kommunikationskampagne «Nous travaillons avec les produits de notre région». Derzeit sind 17 von rund hundert kontaktierten Gemeinschaftsgastronomiebetrieben Partner der Charta. Sie verpflichten sich, mindestens 10% ihres Verpflegungsbudgets in Produkte mit dem Label «Spécialité du Canton du Jura» oder «Produits du terroir du Jura bernois» zu investieren. Die Restaurants werden je nach Prozentsatz, für den sie sich verpflichten, klassiert (ein Stern 10–24%, zwei

<sup>1</sup> <http://geneveterroir.ch/fr/content/la-plateforme>

Sterne 25–49%, drei Sterne 50% oder mehr). Einige Monate nach ihrer Aufschaltung scheint die Versorgungsplattform auf Internet<sup>1</sup> nur wenig genutzt zu werden.

#### 4.5.3. Waadt

Die Waadtländer Politik zur Förderung von regionalen und saisonalen Produkten in der Gemeinschaftsgastronomie beruht auf drei Arten von Initiativen: der kantonalen Politik zur Nachhaltigkeit, der Förderung der landwirtschaftlichen Produkte und der Freiwilligkeit gewisser Gemeinden, insbesondere der Stadt Lausanne. Parlamentarische Vorstösse veranlassten den Staatsrat dazu, diese Vorgehensweisen in einer kantonalen Strategie zusammenzufassen.

Die Zielsetzungen und das Zielpublikum sind gleich wie in den anderen Kantonen. Bei den Vorgehensmöglichkeiten werden zwingende Massnahmen vermieden: Vorbildfunktion, Sensibilisierung und Anreize, zur Verfügung stellen von Ausschreibungsformularen und Musterverträgen, Unterstützung der Beelong-Diagnose, Kurse für Köche und Einkäufer, Subventionierung der Landwirtschaftsförderung, Verbreitung der Thematik bei den Gemeinden. Quantitativ bestehen die Zielsetzungen darin, dass alle staatlichen Anstalten (Pflegeheime, Spitäler, Ausbildungseinrichtungen, Verwaltung und Gefängnisse) innert drei Jahren eine Beelong-Analyse vornehmen und ihre Köche ein spezielles Ausbildungsmodul absolvieren. Zudem will der Kanton Waadt, dass 10% der Nahrungsmittelbeschaffung in der Gemeinschaftsgastronomie in Form von direkten Verträgen mit regionalen Produzenten erfolgt, ohne dass dies gesetzlich vorgeschrieben würde. Förderungsmassnahmen durch Subventionierung sind im Gespräch. Die verantwortlichen Personen weisen darauf hin, dass keine einheitliche Definition von «lokal» und «regional» besteht, auch nicht zwischen Kanton und Gemeinden.

Um die Beschaffung von Bioprodukten aus der Nähe der Gemeinschaftsgastronomiebetrieben der Lausanner Agglomeration zu erleichtern, wurde von einer Produzentengenossenschaft die Plattform «BIO local» ins Leben gerufen, an der auch Mitarbeiter und Kunden beteiligt sind. Sie wird durch einen neuartigen Fonds finanziert, «Local Green Invest», und hat im Rahmen der Förderung landwirtschaftlicher Produkte kantonale Unterstützung erhalten. Zur Ergänzung ihres Angebots ist sie auch für Bioprodukte aus der ganzen Schweiz und für regionale Produkte aus integriert produzierender Landwirtschaft (IP Suisse) offen. «BIO local» hat mit Cargo-Bike (E-Bikes mit Anhänger) eine eigene Logistik. Ihr Aktionsradius besteht vor allem in einer Partnerschaft mit der Stadt Lausanne für die Versorgung von Betreuungsstrukturen für Kinder im Vorschulalter. Die Stadt Lausanne betreibt eine auf Freiwilligkeit beruhende Politik im Bereich der Versorgung mit qualitativ guten Nahrungsmitteln aus

der Region. Sie strebt an, dass die 1,3 Millionen Mahlzeiten, die in den Kantinen der Gemeinde serviert werden, in den nächsten drei Jahren zu 70% aus regionalen Produkten hergestellt werden. Zur Unterstützung dieser Politik hat sie 1 300 000 Franken für drei Jahre bereitgestellt, die aus dem Gemeindefonds für die nachhaltige Entwicklung stammen. Diese werden mit 73 000 Franken für Begleitmassnahmen (namentlich Beelong-Analysen), Sensibilisierung und Ausbildung ergänzt.

Der Landwirtschaftsdienst und Prométerre, der Dachverband der Waadtländer Bauern, prüfen, inwiefern es sinnvoll wäre, eine elektronische Versorgungsplattform nach dem jurassischen Modell zu schaffen. Eine weitere Strategie ist die Verbesserung der Visibilität regionaler oder kantonaler Produkte in den traditionellen Vertriebskanälen (Label «Terre Vaudoise»). Alle beteiligten Partner sind sich jedoch einig, dass eine wesentliche Massnahme in der Ausbildung der Köche und der Einkaufsverantwortlichen besteht. Daher das breit angelegte Vorgehen mit Beelong und den – noch in der Pilotphase befindlichen – Bildungsmodulen, die auf alle Köche der Gemeinschaftsgastronomie ausgeweitet werden sollten. Die zuständigen Personen weisen darauf hin, dass eine kantonale Strategie nicht ausreicht. Sie sind der Ansicht, dass persönliche Kundenwerbung unumgänglich ist, damit eine Beteiligung an den vorgeschlagenen Programmen sichergestellt werden kann.

#### 4.5.4. Neuenburg

Die «Chambre Neuchâteloise d’Agriculture et de Viticulture (CNAV)» und das «Office des vins et des produits du terroir (OVPT)» haben im Januar 2012 einen Bericht über Terroir-Produkte verfasst. 2014 wurde eine Motion eingereicht, die verlangte, dass für Veranstaltungen staatlicher Dienststellen nur Traiteure berücksichtigt werden, die ausschliesslich Terroir-Produkte verwenden. Die Motion wurde jedoch als zu einschränkend erachtet und abgelehnt. Trotzdem entstand eine gewisse Dynamik, bei Empfängern regionale Produkte aufzutischen.

Da es innerhalb der Organisationen und der neuenburgischen Verwaltung einige Änderungen gab, sind die Projekte in Zusammenhang mit der Gemeinschaftsgastronomie infolge der Agridea-Studie nicht richtig in Gang gekommen, sollten aber demnächst wieder aufgenommen werden.

#### 4.5.5. Wallis

Nach verschiedenen Beobachtungen in mehreren Gemeinschaftseinrichtungen baut die Dienststelle für Landwirtschaft ein Projekt auf, das zum Ziel hat, in der Gemeinschaftsgastronomie mehr regionale Produkte zu verwenden. Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es im Wallis keinen Gesetzesentwurf. Die Verantwortlichen halten es für wichtiger, zu motivieren und zu überzeugen, als die Verwendung regionaler Produkte aufzuzwingen.

<sup>1</sup> www.en-gros.ch

Die Landwirtschaftsschule Châteauneuf muss aufzeigen, dass der Gebrauch von regionalen Produkten möglich ist, ohne die Kosten der Mahlzeiten zu erhöhen. Sie hat in ihrem Restaurant eine Versorgungspolitik mit konzentrischen Kreisen eingeführt (Produkte vom eigenen Betrieb, dann aus dem Kanton, dann Schweizer Produkte und schliesslich europäische Produkte). Es wurden Verträge mit den Lieferanten unterzeichnet und das Verfahren wird von Beelong verifiziert. Ausserdem wird mit den übrigen Gemeinschaftsgastronomiebetrieben des Kantons eine Strategie des Dialogs und der Sensibilisierung verfolgt und Produzenten und Käufer werden zusammen in Beziehung gesetzt.

## 5. Vorgeschlagene mögliche Massnahmen – öffentlich und privat

### 5.1. Kennzeichnung der Produkte, bessere Rückverfolgbarkeit

Wie bereits erwähnt, kann die freiburgische Produktion den Bedarf der Gemeinschaftsgastronomie zu einem grossen Teil decken, aber in zahlreichen Segmenten fehlen Produkte, die als solche identifiziert werden. Zusätzliche Bestimmungen für die Kennzeichnung vorzugeben ist offensichtlich keine staatliche Aufgabe. Der Kanton ist dafür zuständig, die eidgenössische Lebensmittelgesetzgebung (namentlich die Herkunftsangabe nach Land) und jene über die Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben (AOP und IGP) anzuwenden. Dazu kommen die Bestimmungen, die wir unter dem Begriff «swissness» kennen (vom Parlament verabschiedete Revision des Bundesgesetzes über den Markenschutz, Verordnungen publiziert im September 2015, mit Inkrafttreten am 01.01.2017). Ausserhalb dieses Rahmens ist es am privaten Sektor, die Bestimmungen einzuführen, die es braucht, um lokale oder regionale Produkte zu erkennen oder Produkte, die bestimmte Nachhaltigkeitskriterien erfüllen.

Diese Aufgabenverteilung steht der subsidiären Unterstützung von privaten Initiativen durch den Kanton im Rahmen der Absatzförderung landwirtschaftlicher Erzeugnisse nicht entgegen. Deshalb schlägt der Staatsrat, in Übereinstimmung mit den allgemeinen Zielen des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes, in seiner Botschaft über das ÖGGG vor, sich an Massnahmen zu beteiligen, die die Stärkung der Rückverfolgbarkeit von regionalen Produkten und die Eintragung von Ursprungsbezeichnungen und Garantiemarken fördern (LandwG, Art. 23 Abs. 1 Bst. f). Auf dieser Grundlage könnten Projekte unterstützt werden, die zum Ziel haben, mehr AOP einzutragen, die Verbreitung und Bekanntheit der Marke Terroir Fribourg zu steigern und die Rückverfolgbarkeitsinstrumente zu verstärken, um eine gute regionale Kennzeichnung der Produkte sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang ist es wünschenswert, dass die betroffenen Kreise ein strategisches Konzept entwickeln, mit dem in zwei wesentlichen Richtungen in Bezug auf die Förderung von regionalen Produkten in der Gemeinschaftsgastronomie und in anderen Kanälen vorgegangen werden kann:

- > Verbreitung der Marke Terroir Fribourg: Für Laien war es bis vor Kurzem nicht klar, ob die Marke nur für handwerkliche, traditionelle Produkte des Freiburger Terroirs, oder für alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel aus freiburgischen Rohstoffen gilt, die im Kanton verarbeitet wurden. In Übereinstimmung mit den nationalen Richtlinien für Regionalmarken ist es die zweite Option, und die Marke Terroir Fribourg kann auf allen Agrarprodukten des Kantons, ob verarbeitet oder nicht, angebracht werden. Es besteht also die Notwendigkeit, diese Positionierung besser bekannt zu machen und eine viel weitere Verbreitung der Marke zu erreichen.
- > Definition der Region für die Produkte, bei denen die Kantonsgrenzen keine angemessene Abgrenzung darstellen, zum Beispiel Gemüsebauregion Seeland, Getreideregion Broye: Es finden derzeit Diskussionen bei der Marke statt, um den Perimeter der Herkunft der Rohstoffe da, wo es in Bezug auf die natürlichen Anbaugebiete und auf die Einzugsgebiete der Freiburger Verarbeiter sinnvoll ist, zu erweitern.

Der Staat Freiburg unterstützt nachhaltig die Tätigkeit der Vereinigung zur Förderung der Produkte aus dem Freiburgerland, Inhaberin der Marke Terroir Fribourg. Angesichts der von beiden Seiten anerkannten Bedeutung, die Verbreitung dieser Marke voranzutreiben, sind Diskussionen im Gange, damit der Leistungsauftrag zwischen dem Staat und der Vereinigung künftig zahlenmässige Ziele in diesem Bereich enthalte.

Wie namentlich Beelong hervorhebt, sind auf der ganzen Versorgungskette Anstrengungen erforderlich, damit nicht nur die regionalen Produkte als solche erkannt werden können, sondern dass die Herkunft der Produkte auf den Bestellsites, den Lieferscheinen und Rechnungen sichtbar ist. Die Lieferanten passen sich nur an, wenn die Nachfrage der Käufer genügend gross und klar ist. Zusammenarbeitsprojekte könnten den Prozess beschleunigen.

Was die Produkte betrifft, die bestimmte Nachhaltigkeitskriterien erfüllen, so bestehen bereits zahlreiche anerkannte Labels wie Bio, IP Suisse, Fairtrade oder MSC. Die Erarbeitung neuer Systeme für ein umfassenderes Nachhaltigkeitskonzept oder um den ökologischen Fussabdruck von Produkten oder Menus zu bestimmen sind Gegenstand intensiver Entwicklungsarbeiten, sowohl in der Schweiz als auch im Ausland. In Bezug auf die Sichtbarkeit der Labels und die Anpassung der Praxis bei den Lieferanten gelten die

gleichen Bemerkungen und Wege zur Verbesserung wie für die Regionalität

## 5.2. Ausbildung der Betriebsleiter und Küchenchefs der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie

Gemäss den Richtlinien zur Berufsbildung in der Schweiz entscheiden die Organisationen der Arbeitswelt (OdA) über die Inhalte der Berufsbildung der Lernenden in ihrem Bereich. Für das Gastgewerbe und den Service ist die OdA die Hotel & Gastro Formation.

Gemäss der Verordnung über die berufliche Grundbildung Köchin/Koch mit EFZ<sup>1</sup> müssen sich diese namentlich mit der Verarbeitung und Veredelung von Nahrungsmitteln zu warmen und kalten Gerichten befassen, gäste- und teamorientiert, betriebswirtschaftlich und ökologisch denken und handeln. Sie müssen zudem die Grundsätze von Hygiene, Arbeitssicherheit, Gesundheits- und Umweltschutz beherrschen. Der Bildungsplan für Köchinnen und Köche EFZ<sup>2</sup> enthält weder Bildungsziele zur Regionalität und Saisonalität der in der Küche verwendeten Produkte, noch zu einer nachhaltigen Ernährung im weiten Sinne des Wortes. Er enthält jedoch sehr allgemeine Ziele zu den Auswirkungen ihres Berufs auf die Umwelt und die Gesundheit.

Die Verordnung über die berufliche Grundbildung Restaurationsfachfrau/Restaurationsfachmann mit EFZ<sup>3</sup> sieht ihrerseits vor, dass sie sich der Bedeutung von Betreuung und Beratung von Gästen in der Restauration bewusst sind und diese somit vom Empfang bis zur Verabschiedung umsetzen können. Sie müssen für den Verkauf von Speisen und Getränken zuständig sein und Arbeiten in der Fertigung, Werterhaltung und Logistik selbstständig ausführen. Sie müssen zudem gäste- und teamorientiert sowie betriebswirtschaftlich denken und handeln. Und schliesslich müssen sie die Grundsätze von Hygiene, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz im Rahmen ihrer Tätigkeiten beherrschen. Der Bildungsplan für Restaurationsfachfrauen/Restaurationsfachmänner EFZ<sup>4</sup> enthält ebenfalls weder Bildungsziele zur Regionalität und Saisonalität der in der Küche verwendeten Produkte, noch zu einer nachhaltigen Ernährung. Hingegen müssen sie am Ende ihrer Ausbildung die Herkunft, die Eigenschaften und die Bereitstellung von Lebensmitteln und Getränken erklären können.

Die Köchinnen und Köche sowie die Restaurationsfachpersonen können danach ihre Ausbildung mit dem eidgenössischen Fachausweis oder Diplom fortsetzen und sich an den Hotelfachschulen weiterbilden lassen. Auch hier wird die

Herkunft der Produkte behandelt, aber ohne dass ein besonderes Gewicht auf die Terroir-Produkte oder die Produkte für eine nachhaltige Entwicklung gelegt würde.

Eine gründliche Kenntnis der Terroir-Produkte und der Art und Weise, wie sie nach der Tradition oder nach neuem Rezept verarbeitet werden, gehört also derzeit nicht zu den Bildungszielen. Dies gilt auch für die Aspekte der nachhaltigen Entwicklung in Zusammenhang mit der Ernährung (Produktionsweise, Regionalität, Saisonalität, fairer Handel usw.). Diese Kompetenzen werden jedoch je nach Restaurant entsprechend seiner eigenen Strategie und seinem Angebot weitergegeben.

Abgesehen von den individuellen Initiativen der Gastrologen, Berufsbildner/innen, die Kenntnisse ihrer eigenen Mitarbeitenden zu stärken, können diese Themen nur nach Absprache mit Hotel & Gastro Formation in die Berufsbildung im Gastgewerbe aufgenommen werden. Gastro Fribourg ist der freiburgische Partner der OdA Hotel & Gastro Formation und beteiligt sich bereits an der Förderung der Terroir-Produkte in den Freiburger Restaurants, um ein entsprechendes Projekt zu entwickeln. Erste Kontakte zwischen dem Institut Grangeneuve und Gastro Fribourg haben stattgefunden, um ein Weiterbildungsangebot zu erarbeiten, welches dann von Gastro Fribourg angeboten wird.

Dieses Projekt müsste theoretische und praktische Ausbildungen zu den Produkten des Kantons, zur Produktion des Rohstoffs bis zum fertigen Produkt, zur Verwertung der Produkte in der Küche und zur Abstimmung mit den passenden Getränken umfassen. Zudem sollten diese Ausbildungen Begegnungen zwischen Produzenten und Gastronomen ermöglichen sowie den Austausch guter Praktiken zwischen den Berufsleuten, die die Terroir-Produkte verwerten, und jenen, die ihr Angebot vergrössern und ergänzen möchten. Die wirtschaftlichen Aspekte und das Marketing müssten ebenfalls behandelt werden. Ähnliche Module könnten für die Aspekte Ernährung und Nachhaltigkeit sowie Ernährung und Gesundheit eingeführt werden.

Die Erarbeitung von Ausbildungsmodulen ist nicht genug; der Kanton Waadt ist ein eindrückliches Beispiel dafür. Gleichzeitig sollen die Betriebsverantwortlichen verpflichtet werden, ihre Mitarbeitenden nach einer Diagnose und individueller Beratung im Betrieb ausbilden zu lassen. Ein Ausbildungsangebot muss an eine strategische Marktklärung angepasst werden, um sicherzustellen, dass die interessierten Personen teilnehmen und das Vorgehen in der Praxis umgesetzt wird.

Zwar kann der Staat bei der Festlegung der Berufsausbildungsziele nur eine subsidiäre und ermutigende Rolle einnehmen, dafür muss er seine Verantwortung als Chef bei den Gemeinschaftsgastronomiebetrieben, die in Eigenregie geführt werden, wahrnehmen, indem er dafür sorgt, dass

<sup>1</sup> [http://www.hotelgastro.ch/pix/files/BiVo\\_79007\\_d.pdf](http://www.hotelgastro.ch/pix/files/BiVo_79007_d.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.hotelgastro.ch/pix/files/Bildungsplan\\_Köchin\\_Koch%20EFZ\\_10.06.2014.pdf](http://www.hotelgastro.ch/pix/files/Bildungsplan_Köchin_Koch%20EFZ_10.06.2014.pdf)

<sup>3</sup> [http://www.hotelgastro.ch/pix/files/BiVo\\_78704\\_d.pdf](http://www.hotelgastro.ch/pix/files/BiVo_78704_d.pdf)

<sup>4</sup> <http://www.hotelgastro.ch/pix/files/Bildungsplan%20Restaurationsfachfrau-mann%20April%202011%20D.pdf>

ihre Mitarbeitenden die passenden Ausbildungen absolvieren. Er kann in den Verträgen zur Fremdregie auch Klauseln zur Ausbildung des Personals vorsehen, ebenso wie die Ausbildung von Lernenden in diesen Verträgen verlangt werden kann.

### 5.3. Information und Sensibilisierung der Kunden

Dieser Bereich ist eng verknüpft mit den Anstrengungen im Hinblick auf eine bessere Sichtbarkeit der regionalen und nachhaltigen Produkte für die Käufer (Punkt 5.1). Der Endverbraucher ist nicht verantwortlich für die Versorgung in der Gemeinschaftsgastronomie, aber die Bedeutung, die die Berufsleute der Verbesserung des Angebots an regionalen, saisonalen und nachhaltigen Produkten beimessen, entspricht auch der Nachfrage der Verbraucher. Es besteht in diesem Bereich Informations- und Sensibilisierungsbedarf.

Für die Information darf man vom öffentlichen Bereich ein beispielhaftes Verhalten erwarten. Deshalb ist im Entwurf des ÖGGG in Art. 9 vorgesehen, dass die Restaurants dieses Segments für die Information ihrer Kundschaft über die Herkunft der Produkte (nicht nur jene von Fleisch, wie es gesetzlich vorgeschrieben ist) sorgen und, soweit möglich, über ihre Ernährungs- und Nachhaltigkeitsaspekte. Konkret müssten die öffentlichen Gemeinschaftsgastronomiebetriebe dazu bewogen werden, in den Selbstbedienungsrestaurants und auf ihren Speisekarten Gerichte zu erwähnen, die hauptsächlich aus Produkten aus der Region bestehen, und für bestimmte Angebote die einschlägigen Labels zu nennen (Bio, IP Suisse, MSC-Fisch usw.). Die Umsetzung solcher Bestimmungen muss aus einer klaren Absprache mit den Berufsleuten hervorgehen.

Was die Sensibilisierung der Benutzer betrifft, müssen in den Schulen besondere Anstrengungen unternommen werden. Einerseits weil es sich um ein kurzfristig wichtiges Kundensegment der Gemeinschaftsgastronomie handelt und andererseits aus Gründen der Prävention und der Gesundheitsförderung. Eine gesunde und ausgewogene Ernährung ist entscheidend, um Fettleibigkeit und andere physiologische Krankheiten zu reduzieren. Es besteht bereits ein gutes Angebot in diesem Bereich, beispielsweise über das kantonale Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend», das in Kapitel 4.4 näher erläutert ist, oder mit den Leistungen der Stiftung Senso5<sup>1</sup>. Es geht also prioritär darum, die Dimension «regional, saisonal und nachhaltig» in diesen Programmen aufzunehmen und ihre weitere Verbreitung in den Schulen des Kantons sicherzustellen.

Auch hier kann eine öffentlich-private Partnerschaft die besten Resultate erzielen. Die Anstrengungen der Fachleute aus Landwirtschaft und Ernährung im Bereich Information und

Sensibilisierung könnten im Rahmen der Bestimmungen unterstützt werden, die als Ergänzung zum ÖGGG-Entwurf im Landwirtschaftsgesetz vorgeschlagen werden:

#### Art. 3 Abs. 1 Bst. g

[Der Staat ergreift namentlich geeignete Massnahmen, um:]

- g) ein Angebot an nachhaltigen Produkten aus der Region zu fördern mit dem Ziel einer hochwertigen, abwechslungsreichen, ausgewogenen und nachhaltigen Ernährung, namentlich in der Gastronomie.

#### Art. 23 Abs. 1 Bst. e und f (neu)

[Der Staat kann die Entwicklung der Konkurrenzfähigkeit der freiburgischen Landwirtschaft im Rahmen der gewährten Kredite fördern, indem er:]

- h) sektorenübergreifende Massnahmen und Projekte zur Versorgung der Bevölkerung mit Produkten aus der Region, namentlich in der Gastronomie, fördert.

Diese Bestimmungen beschränken sich nicht auf die Unterstützung von Programmen für Jugendliche. Die betroffenen Kreise können auch Projekte für andere Zielgruppen vorschlagen.

In Zusammenhang mit den Massnahmen zur Sensibilisierung für nachhaltige und regionale Ernährung müssen auch diverse Projekte hervorgehoben werden, die eine stärkere Förderung der Terroir- und der regionalen Produkte beabsichtigen. Mit einer Finanzierung der Neuen Regionalpolitik koordiniert die Vereinigung zur Förderung der Produkte aus dem Freiburgerland die Initiative «Vitrines du Terroir», die zum Ziel hat, das einheitliche Image der Freiburger Produkte zu stärken, sowohl bei den Sehenswürdigkeiten, wie dem Maison du Gruyère in Pringy und dem allfälligen zukünftigen Haus der Region Murten als auch bei Ausstellungen, Messen und Veranstaltungen in Freiburg und ausserhalb des Kantons. Ein noch stärkeres Image dieser Produkte wird dazu beitragen, die Konsumenten und Kunden der Gemeinschaftsgastronomie für eine gesunde, qualitativ hochstehende und regionale Ernährung zu sensibilisieren. Konkrete positive Aktionen sind in diesem Bereich bereits umgesetzt, beispielsweise die Workshops und Animationen für Kinder am Salon des Goûts et Terroirs in Bulle.

Das Institut Grangeneuve spielt eine wichtige Rolle in der Ausbildung von Fachleuten und der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für alles, was Agrarprodukte und die Wertschöpfungskette bis zur Ernährung betrifft. Im Investitionsprogramm von Grangeneuve ist vorgesehen, das historische Gebäude der Grange Neuve wieder aufzuwerten, um dort in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kreisen und gemäss der umfassenden Strategie, die im Projekt «Vitrines du Terroir» erarbeitet wurde, ein Zentrum für den Geschmack, die

<sup>1</sup> <http://www.senso5.ch/wordpress/das-projekt/>

Ernährung und das Terroir zu machen. An diesem Ort wird man also alle Infrastrukturen und Kompetenzen vorfinden, die für die Informations-, Sensibilisierungs- und Ausbildungstätigkeiten in Zusammenhang mit diesen Fragen benötigt werden.

#### 5.4. Vereinfachte Versorgung mit nachhaltigen Produkten aus der Region

Die Einrichtung von Vermarktungsplattformen, beispielsweise über das Internet, wird oft als Massnahme für eine bessere Versorgung der Gemeinschaftsgastronomie mit lokalen oder regionalen und nachhaltigen Produkten genannt. Einige Erfahrungen und Empfehlungen werden in einem Dokument von Agridea zusammengefasst<sup>1</sup>. Die bestehenden Gesetzesbestimmungen, ergänzt durch die Revision des Landwirtschaftsgesetzes, die im Entwurf des ÖGGG vorgeschlagen wird, erlauben es, private Initiativen dieser Art in der Planungsphase oder im Anfangsstadium subsidiär zu unterstützen, sofern sie aus dem Bereich der Produktion stammen und die Förderung der kantonalen Landwirtschaftsprodukte unterstützen.

Der Staatsrat misst der Achtung der Handelsfreiheit vorrangige Bedeutung bei. Er möchte jeden Eingriff verhindern, der diesem Grundsatz zuwiderläuft, denn dies könnte im Übrigen auch die bestehenden Strukturen schwächen, die erfolgreich die Vermarktung der Freiburger Produkte gewährleisten, auch über die Kantonsgrenzen hinaus. Auch die einseitige Direktvermarktung zwischen Produzenten und Restaurants der Gemeinschaftsgastronomie soll nicht gefördert werden, da verschiedene Arten von Vertriebswegen zu einer qualitativ hochstehenden Versorgung mit Produkten aus der Region zu konkurrenzfähigen Preisen beitragen können.

Hingegen kann der Staat eine Rolle spielen, um den direkten Kontakt und den Informationsaustausch zwischen den Verantwortlichen der Restaurants der Gemeinschaftsgastronomie, den Verteilern und den Lebensmittelproduzenten zu erleichtern. Für die Umsetzung des ÖGGG sind regelmässige und intensive Konsultationen der betroffenen Kreise und der Berufsleute der ganzen Kette unerlässlich. Der einzige Weg, um realistische Ausführungsbestimmungen und spürbare Fortschritte in der Praxis zu erreichen, ist ein regelmässiger Dialog zwischen den Berufsleuten der gesamten Kette, von der Produktion bis in die Küchen, wobei auch der Vertrieb und die Logistik einbezogen werden müssen.

Diese Konsultation wird in Form eines Forums erfolgen, das die Hauptakteure zusammenbringt, sowohl auf der Seite des Angebots (Produzenten und Verteiler von Lebensmitteln für die Gemeinschaftsgastronomie) als auch der Nachfrage (Verantwortliche der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie-

betrieben), sowie einige Experten. Der Staatsrat schlägt vor, dass dieses Berufsforum bestehen bleibt, damit auch nach der Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen des ÖGGG der Dialog weiterbesteht. So können konkrete Lösungen vereinfacht und ein regelmässiger Fortschritt bei der Umsetzung der Zielsetzungen gewährleistet werden.

Nebst dem einfachen Dialog kann eine Bündelung der Nachfrage der Restaurants der Gemeinschaftsgastronomie eine eigentliche Dynamik schaffen, um die Verfügbarkeit der regionalen und saisonalen Produkte in ihren Beschaffungskanälen zu verbessern. Das «Gewicht» der Kunden spielt eine wichtige Rolle, damit die Lieferanten sich anpassen. Das Berufsforum wird auch konkrete Möglichkeiten besprechen können, um die Nachfrage der Restaurants der öffentlichen Gemeinschaftsgastronomie besser zu bündeln.

#### 5.5. Rahmenbedingungen der Gemeinschaftsgastronomie

Die befragten Verantwortlichen haben auf zwei Hauptpunkte hingewiesen. Einerseits sind Kantinen und Mensen starkem wirtschaftlichem Druck ausgesetzt, sei dies aufgrund von Anforderungen an die Rentabilität, die die Auftraggeber stellen, oder aufgrund der zahlreichen Konkurrenz von Fast-Food-Restaurants und anderen «Take-aways» in den städtischen Gebieten. Auch wenn Regionalität und Saisonalität nicht unbedingt mit Mehrkosten verbunden sind, so muss man verstehen, dass Küchenchefs nicht gleichzeitig die Preise senken (oder ihre Margen verbessern) und immer mehr Vorschriften bei der Beschaffung und Ausarbeitung ihres Angebots einhalten können. Sie verlangen berechtigterweise Kohärenz zwischen den qualitativen Erwartungen und den finanziellen Zwängen, die ihnen auferlegt werden. Diese Erwartung ist zu den finanziellen Bemühungen in Beziehung zu setzen, die zum Beispiel die Städte Genf und Lausanne unternommen haben, um die Regionalität und die Nachhaltigkeit in der Schulverpflegung zu fördern.

Eine weitere zentrale Frage stellt sich bezüglich der Infrastruktur zur Herstellung von Mahlzeiten in der Gemeinschaftsgastronomie. Eine vermehrte Verwendung von regionalen und saisonalen Produkten ist dann ein realistisches Ziel, wenn weniger «Convenience»-Produkte verwendet werden. Die Küche muss also über eine vollständige Ausstattung verfügen. In den neueren Schulgebäuden wurde oft auf dieser Ebene gespart. Dies verunmöglicht es, dass sämtliche Etappen der Produktvorbereitung und Herstellung der Mahlzeiten vor Ort erfolgen können. Selbstverständlich muss weiterhin darauf geachtet werden, dass zwischen den Investitionen, den Personalkosten und der Zahl der servierten Mahlzeiten ein vernünftiges Verhältnis besteht. Mit einer Zentralisierung der Produktion mit dezentralisiertem Vertrieb könnte man wahrscheinlich gleichzeitig sowohl den wirtschaftlichen als auch den qualitativen Anforderungen gerecht wer-

<sup>1</sup> Mehr lokale Produkte in der Gemeinschaftsgastronomie: Organisieren mittels Plattformen. Agridea 2014.

den. Auf jeden Fall muss man sich bewusst sein, dass bereits bei den Investitionen in den Bau die Grundsteine für die Beschaffungspolitik und die Qualität der Gemeinschaftsgastronomiebetriebe gelegt werden.

## 5.6. Freiwillige Vertragsklauseln oder obligatorische Vorschriften

Zur Steigerung des Anteils an regionalen und nachhaltigen Produkten im Angebot der Gemeinschaftsgastronomie kann man eine ganze Reihe von Massnahmen in Erwägung ziehen, vom einfachen Anreiz bis zur Verpflichtung, die dann in den Ausschreibungen, Verträgen, internen Weisungen, Branchenvereinbarungen oder Gesetzesbestimmungen festgeschrieben würden. Der Grosse Rat hat sich dafür entschieden, Gesetzesbestimmungen auszuarbeiten, indem er den Staatsrat damit beauftragt hat, der Motion Castella/Schläfli Folge zu geben. Der Entwurf eines neuen Gesetzes über die öffentliche Gemeinschaftsgastronomie (ÖGGG) wird dem Grossen Rat daher gleichzeitig mit diesem Bericht unterbreitet. Dieser Entwurf ist um ein quantitatives Ziel für regionale Produkte aufgebaut; er setzt auf die Absprache mit den Berufsleuten und sieht eine etappenweise Umsetzung vor, um sicherzustellen, dass die Absichten in der Praxis konkretisiert und messbare Ergebnisse erzielt werden können.

## 5.7. Pilotprojekte und Schlussfolgerungen

Eine breite Massnahmenpalette kann für die Förderung von Produkten aus der Region, der Nachhaltigkeit und der Gesundheit in der Gemeinschaftsgastronomie in Betracht gezogen werden. Gewisse beruhen auf privaten oder dezentralen Initiativen in den betreffenden Restaurants; andere benötigen kantonale Unterstützung oder Koordination. Es braucht die Erfahrungen in der Praxis, um die besten Massnahmen – in Bezug auf Einfachheit und Effizienz – ausfindig zu machen, die anschliessend systematisiert werden können, um so schnell wie möglich zu Zielsetzungen zu gelangen, die auf breite Zustimmung stossen. Der Staat kann in diesem Bereich eine sehr positive Rolle übernehmen, indem er Pilotprojekte unterstützt und für eine gewisse Koordination sorgt. Die Mehrheit der oben beschriebenen Massnahmen eignet sich für Pilotprojekte. Insbesondere die in diesem Zusammenhang als wesentlich anerkannten Ziele der Ausbildung und Sensibilisierung der Berufsleute könnten mit einer punktuellen Unterstützung der Beelong-Analysen und von Ausbildungsmodulen schneller erreicht werden.

Weiter oben wurden die Projekte erwähnt, die durch das LandwG sowie laufende Initiativen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung, der Gesundheit und der EKSD unterstützt werden könnten. Der Staatsrat beabsichtigt dieses Dispositiv mit den folgenden Massnahmen zu ergänzen, um eine kohärente und glaubwürdige flankierende Politik in diesem Bereich zu gewährleisten:

- > Zielvereinbarung mit der Vereinigung zur Förderung der Produkte aus dem Freiburgerland über die Verbreitung der Marke «Terroir Fribourg»;
- > Gemeinsames Vorgehen zwischen dem Landwirtschaftlichen Institut Grangeneuve und Gastro Fribourg im Hinblick auf Weiterbildungsmodulen für Küchenchefs der Gemeinschaftsgastronomie;
- > Investitionen in Grangeneuve für die Entwicklung – in Koordination mit den betroffenen Kreisen und Organisationen – eines «Centre du goût, de l'alimentation et du terroir»;
- > Bildung eines Berufsforums, um in einer ersten Phase die Vollzugsbestimmungen zum ÖGGG auszuarbeiten und anschliessend längerfristig die Bemühungen der Gemeinschaftsgastronomiebetriebe und ihrer Lieferanten zu koordinieren.

Je nach den Ergebnissen der Diskussionen zu diesem Bericht und zum ÖGGG-Entwurf im Grossen Rat sowie der Bilanz der Pilotphase unter der Leitung der Arbeitsgruppe «Nachhaltige Entwicklung», müssten die für die Pilotprojekte zur Verfügung stehenden Mittel und die Koordination zwischen den Dienststellen des Staates überprüft, respektive neu verteilt werden. Ein intensiver Austausch zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor werden unabdingbar sein, um festzustellen, welche Projekte prioritär sind, und um die Umsetzung des ÖGGG auszugestalten.

**Message 2015-CE-127**

6 juin 2016

—  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'information  
 et l'accès aux documents**  
 (adaptation à la Convention d'Aarhus)

**En bref**

1. La Suisse a adhéré récemment à la Convention d'Aarhus. La Convention, entrée en vigueur pour notre pays le 1<sup>er</sup> juin 2014, octroie au public un droit d'accès étendu aux documents environnementaux. Ce droit d'accès va plus loin que celui qui est prévu de manière générale par la LInf. Il existe donc certaines incompatibilités entre cette dernière et la Convention, qu'il convient de résoudre.
2. Les problèmes d'incompatibilité avec la LInf qui ont été identifiés sont les suivants:
  - a) Le champ d'application personnel de la LInf est trop limité. Il doit être étendu à de nouvelles catégories de personnes privées lorsqu'elles accomplissent des tâches de droit public ou certaines activités d'intérêt public.
  - b) Certaines exceptions au droit d'accès sont entièrement incompatibles avec la Convention d'Aarhus (documents antérieurs à l'entrée en vigueur de la LInf; documents reçus uniquement en copie et documents relatifs à des procédures closes), alors que d'autres devront être mises au bénéfice d'une interprétation conforme aux exigences de la Convention (exclusion du droit d'accès pour les activités exercées en situation de concurrence; protection des données personnelles lorsqu'il s'agit de personnes morales; protection de l'exécution des décisions ou de la position de négociation de l'organe public; exclusion du droit d'accès des procès-verbaux des séances non publiques; charge de travail disproportionnée).
  - c) La procédure d'accès peut dans certains cas se révéler beaucoup trop longue au regard des délais prévus par la Convention.
  - d) Enfin, les mesures de mise en œuvre du droit d'accès prévues par la LInf devraient être complétées par l'établissement de listes et de registres des documents et leur mise à disposition du public.
3. Le champ d'application de la Convention d'Aarhus étant limité au domaine de l'information en matière d'environnement, les problèmes d'incompatibilité soulevés se posent en soi uniquement dans ce domaine. Toutefois, le présent projet propose une adaptation la plus transversale qui soit, si possible sans égard au

domaine concerné. Cette solution permet au canton de Fribourg, qui dispose actuellement d'une loi en matière de transparence relativement restrictive en comparaison intercantonale, de rejoindre le standard des autres cantons en la matière.

4. Un alignement complet de la LInf sur la Convention d'Aarhus n'est toutefois pas concevable en pratique. La Convention a en effet été rédigée dans un langage peu adapté au contexte législatif de notre pays et conçue en fonction d'exigences propres au domaine de l'environnement. Certaines modifications nécessaires restent par conséquent limitées exclusivement à ce domaine. En outre, le projet s'efforce d'être le plus explicite possible sur les points qui, sans être expressément incompatibles avec la Convention d'Aarhus, sont quand même source de difficultés et de conflits. Il s'agit essentiellement des situations qui peuvent et doivent être résolues par le biais d'une interprétation conforme à la Convention.
5. Sans lien avec la Convention d'Aarhus, le Conseil d'Etat profite de la présente révision afin de procéder à deux modifications de cosmétique législative, l'une dans la LInf et l'autre dans la LPrD.

**1. Généralités****1.1. Contexte et origine du projet**

**1.1.1.** Début 2014, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) rappelait dans une lettre circulaire aux cantons l'adhésion de la Suisse à la Convention d'Aarhus et l'entrée en vigueur de cette Convention au 1<sup>er</sup> juin 2014.

**1.1.2.** La Convention d'Aarhus – ou: Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (RS 0.814.07) – est un traité international élaboré sous l'égide de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, dans le contexte d'un processus intitulé «Un environnement pour l'Europe». Comme son titre le laisse deviner, cette convention comprend trois piliers spécifiques: l'accès à l'information, la participation du public au proces-

sus décisionnel et l'accès à la justice. De manière plus lapidaire, on peut dire qu'elle garantit aux citoyens et citoyennes trois droits: le droit de savoir, le droit de participer, et le droit d'accéder à la justice. Ces droits sont limités à un domaine particulier, celui de l'environnement.

**1.1.3.** Le DETEC relevait que la Suisse remplissait d'ores et déjà la quasi-totalité des conditions posées par la Convention, mais que certains ajustements législatifs étaient quand même nécessaires dans le domaine de l'information en matière d'environnement.

Sur le plan fédéral, cet ajustement législatif a eu lieu par le biais d'une modification de la loi fédérale sur l'environnement (LPE, RS 814.01), adoptée en automne 2013 (art. 2 de l'Arrêté fédéral du 27 septembre 2013 portant approbation et mise en œuvre de la convention d'Aarhus et de son amendement, RO 2014 p. 1021 ss); le Message du Conseil fédéral (ci-après: *Message Aarhus*) date du 28 mars 2012 et a été publié dans la FF 2012 p. 4027 ss.

Pour les cantons, depuis le 1<sup>er</sup> juin 2014, la situation est, comme le prévoit expressément le droit fédéral (art. 10g al. 4 LPE), la suivante: soit leur législation garantit au public un droit d'accès à l'information conforme à la Convention; soit ils appliquent par analogie aux demandes d'accès relatives à des documents environnementaux les règles générales de la loi fédérale sur la transparence (LTrans, RS 152.3), complétées par l'article 10g LPE.

## 1.2. Analyse de la situation actuelle et problèmes de compatibilité

**1.2.1.** Dans le canton de Fribourg, le droit d'accès à l'information est régi par la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf, RSF 17.5) et par l'ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents (OAD, RSF 17.54). Cette législation est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et, depuis cette date, le canton de Fribourg vit sous le régime de la transparence. Sous réserve des exceptions prévues par la loi, toute personne dispose d'un droit d'accès aux documents détenus par les autorités publiques et par leurs administrations. En outre, au besoin, toute personne peut faire valoir ce droit en justice.

**1.2.2.** La LInf a repris sur bien des points des solutions similaires ou proches de la LTrans. Or la Confédération a identifié un certain nombre de problèmes de compatibilité entre la LTrans et la Convention d'Aarhus, qu'elle a résolus par la modification de la LPE précitée. L'analyse faite par la Confédération constitue dès lors une bonne base pour l'examen des problèmes de compatibilité entre la LInf et la Convention d'Aarhus, sous réserve cependant des précisions suivantes:

a) d'une part, la LTrans et la LInf sont considérées par certains comme moins favorables au droit d'accès que

la moyenne des autres législations de ce type existant en Suisse, notamment parce qu'elles contiennent des exceptions supplémentaires par rapport à ces dernières. Il n'est donc pas étonnant que le besoin d'adapter la législation sur le droit d'accès se fasse plus sentir à Fribourg que dans les autres cantons.

b) d'autre part, un plus grand nombre de problèmes de compatibilité a été identifié que lors de l'évaluation faite par la Confédération. Cela est dû en partie au fait que la LInf est sur certains points différente de la LTrans. Mais cela est peut-être aussi dû au fait que la Confédération semble avoir parfois un peu minimisé les problèmes.

**1.2.3.** Si l'on transpose l'analyse effectuée par la Confédération sur le plan fribourgeois, on peut partir de l'idée que deux dispositions de la LInf ne sont clairement pas compatibles avec la Convention d'Aarhus:

a) La première situation d'incompatibilité concerne le champ d'application personnel de la LInf. Selon l'article 2 al. 1 let. b LInf, les personnes et institutions privées chargées de l'exécution de tâches de droit public ne sont soumises à la loi que dans la mesure où elles ont la compétence d'édicter des règles de droit ou de rendre des décisions. Cette limitation, dont l'équivalent fédéral figure à l'article 2 al. 1 let. b LTrans, n'est pas conforme à l'article 2 § 2 de la Convention d'Aarhus. C'est pourquoi la Confédération l'a expressément supprimée à l'article 10g al. 3, 1<sup>re</sup> phrase LPE.

La Convention d'Aarhus va toutefois encore plus loin. Son champ d'application s'étend également à certains organismes privés lorsqu'ils assument des responsabilités ou des fonctions publiques ou qu'ils fournissent des services publics en lien avec l'environnement sous l'autorité d'un organe de la collectivité publique (art. 2 § 2 let. c de la Convention d'Aarhus). Au niveau fédéral, la Confédération n'a semble-t-il pas tenu compte de cet élargissement.

b) Deuxièmement, la règle située à l'article 43 LInf, auquel correspond sur le plan fédéral l'article 23 LTrans, est également contraire aux exigences de la Convention d'Aarhus. Selon cette disposition, le droit d'accès ne s'applique pas aux documents antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi. Or la Convention ne contient aucune limite temporelle au droit d'accès. La Confédération a dès lors expressément supprimé cette limitation à l'article 10g al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, réservant toutefois les informations relatives aux installations nucléaires.

**1.2.4.** L'incompatibilité avec la Convention d'Aarhus ne fait aucun doute non plus sur deux autres aspects:

a) L'article 29 al. 1 let. a LInf, en vertu duquel les documents qui n'ont pas été produits ou reçus à titre principal par un organe soumis à la loi (documents reçus uniquement en copie) sont soustraits du droit d'accès, ne corres-

pond à aucune des exceptions autorisées par la Convention et n'est pas susceptible d'être couvert par l'une d'entre elles. Cette règle est une spécialité fribourgeoise et n'a donc pas d'équivalent dans la loi fédérale, ce qui explique qu'elle n'ait pas été examinée par la Confédération.

- b) N'est pas conforme non plus à la Convention d'Aarhus le fait d'exclure entièrement du droit d'accès les documents relatifs à des procédures judiciaires *closets*. C'est la conclusion à laquelle est parvenu le Tribunal administratif fédéral dans un arrêt daté du 28 janvier 2016, qui se réfère à la fois à la LTrans et à la Convention d'Aarhus (A-4186/2015). Or la LInf, comme la LTrans, exclut globalement du droit d'accès les documents relatifs à des procédures civiles, pénales, de juridiction administrative et d'arbitrage (art. 21 al. 1 let. a LInf), sans égard au fait qu'elles soient pendantes ou closes (*cf.* également Message du 26 août 2008 accompagnant le projet de loi sur l'information et l'accès aux documents, BGC 2009 p. 929 ss, 943). Appliqué tel quel, ce motif d'exclusion n'est par conséquent pas compatible avec la Convention.

**1.2.5.** D'autres dispositions de la LInf peuvent se révéler problématiques aux yeux de la Convention d'Aarhus, mais de manière moins catégorique. Dès lors, les éventuels problèmes de compatibilité pourront être résolus au moyen d'une interprétation conforme à la Convention d'Aarhus (*cf.* pt 2.4.1 ci-dessous):

- a) Contrairement à la LInf, la Convention d'Aarhus ne prévoit pas d'exceptions fixes au droit d'accès, mais seulement des motifs d'exception susceptibles d'être invoqués dans un cas concret en tenant compte de l'intérêt public à la divulgation de l'information considérée (art. 4 § 4 *in fine* de la Convention). Par conséquent, les dispositions prévoyant une exclusion absolue du droit d'accès pour certains types d'informations (activités économiques exercées en situation de concurrence, art. 3 al. 1; procès-verbaux de séances non publiques, art. 29 al. 1 let. b) sont en tant que telles incompatibles avec la Convention.
- b) Certaines exceptions au droit d'accès (entrave à l'exécution des décisions, art. 26 al. 1 let. d LInf; risque pour la position de négociation, art. 26 al. 1 let. e LInf; charge de travail disproportionnée, art. 26 al. 2 let. b LInf), soit n'ont pas d'équivalent direct dans la Convention d'Aarhus, soit sont formulées de manière sensiblement différente dans la LInf et dans la Convention.

**1.2.6.** Toujours dans le domaine des exceptions au droit d'accès, l'article 27 LInf relatif à la prise en compte de la protection des données personnelles n'est pas non plus entièrement compatible avec la Convention d'Aarhus. L'article 27 LInf s'applique à toute personne, aussi bien physique que morale. Or l'article 4 § 4 let. f de la Convention ne protège le caractère confidentiel des données personnelles que si ces

données concernent une personne physique. L'application de l'article 27 LInf doit donc être limitée aux seules personnes physiques, dès lors que l'on se situe dans le champ d'application de la Convention.

**1.2.7.** Les exigences relatives aux délais (art. 36 al. 1 LInf, le détail étant réglé dans l'OAD) peuvent également poser problème. L'article 4 § 2 et 7 de la Convention d'Aarhus prévoit que la décision finale qui clôture la procédure d'accès doit être notifiée au plus tard dans un délai d'un mois, avec une prolongation possible d'un mois, soit 60 jours en tout.

En soi, la LInf elle-même ne contient pas de disposition directement et expressément incompatible avec ce délai de 60 jours. Les articles 32 al. 1 et 36 al. 1 let. a imposent même un devoir de diligence aux organes publics, ainsi que le respect de délais «adaptés à la nature de l'affaire». En outre, la première détermination de l'organe public intervient d'ordinaire dans les 30 jours (art. 13 al. 2 OAD).

Mais la détermination de l'organe public ne clôt pas nécessairement la procédure d'accès. Parfois, elle n'en constitue en effet qu'une étape préliminaire, laquelle peut se poursuivre au besoin par une médiation avec le ou la Préposé-e et le prononcé d'une recommandation. De plus, la LInf impose généralement de consulter les éventuels tiers concernés qui, s'ils s'opposent à la divulgation du document requis, ont trente jours également pour activer la médiation. Au bout du compte, si tout le monde épuise tous les délais prévus par l'OAD, on aboutit au mieux à une décision rendue au bout de 150 jours, soit deux fois et demi le délai maximal prévu par la Convention.

**1.2.8.** Le dernier point à avoir été examiné concerne les mesures de mise en œuvre du droit d'accès. Selon l'article 38 al. 1 LInf, les organes publics doivent uniquement veiller à disposer de systèmes de classement qui «facilitent l'exercice du droit d'accès» sans que des mesures particulières, telles que l'établissement et la publication de répertoires de documents, ne leur soient imposées. Or l'article 5 § 2 let. b de la Convention d'Aarhus prévoit une obligation de mettre les informations sur l'environnement à disposition du public et de prendre les dispositions pratiques nécessaires, par exemple «en établissant des listes, des registres ou des fichiers accessibles au public». Il se peut par conséquent que les systèmes de classement actuellement en place au sein des différentes administrations soient globalement insuffisants au regard des exigences de la Convention.

### 1.3. Déroulement des travaux

**1.3.1.** La Chancellerie a chargé au printemps 2014 un groupe de travail présidé par la Préposée à la transparence et composé de personnes représentant les principales Directions et services concernés d'examiner la conformité de la législation fribourgeoise avec la Convention, de proposer au besoin les

adaptations nécessaires et d'organiser les mesures d'information interne et externe. Ses conclusions, fondées sur les travaux menés à l'échelon fédéral et sur les réflexions de la doctrine (notamment: FLÜCKIGER Alexandre, *La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale*, DEP 2009 p. 749 ss.) ont abouti à la mise en consultation d'un avant-projet rédigé sous la forme d'une proposition principale et d'une variante.

**1.3.2.** La proposition principale consistait à supprimer les principales situations d'incompatibilité avec la Convention, si possible sans se limiter au domaine de l'information en matière d'environnement. Seules certaines adaptations spécifiques au domaine de l'environnement et aux objectifs poursuivis dans ce cadre par la Convention d'Aarhus étaient limitées au champ d'application défini par celle-ci.

**1.3.3.** La variante, pour sa part, se limitait à une adaptation de la LInf dans le seul domaine de l'environnement. Elle proposait principalement d'introduire un nouvel article topique qui traitait exclusivement des demandes d'accès dans le champ d'application couvert par la Convention d'Aarhus.

**1.3.4.** Il aurait théoriquement aussi été possible de renoncer à toute adaptation législative. Les dispositions en matière de droit d'accès contenues dans la Convention d'Aarhus sont en effet d'application directe (*self-executing*) en droit suisse (FLÜCKIGER Alexandre, *op. cit.*, p. 786). En outre, le droit fédéral s'applique par analogie en cas de lacune du droit cantonal (art. 10g al. 4 LPE, *cf.* ci-dessus pt 1.1.3). Néanmoins, cette solution a été écartée non seulement pour des raisons de transparence et de prévisibilité du droit, mais aussi parce qu'elle aurait imposé aux organes d'application de jongler régulièrement avec plusieurs bases légales de rangs différents sans disposer d'instructions claires à ce sujet.

**1.3.5.** Le résultat de la consultation a fait l'objet d'une compilation et d'une synthèse, dont il est ressorti que l'idée même d'une adaptation de la LInf à la Convention d'Aarhus était admise quasiment à l'unanimité. Les avis étaient en revanche partagés quant au choix à effectuer entre les deux solutions proposées.

Ont notamment été invoqués en faveur de la solution principale:

- > la volonté de renforcer l'accès du public aux informations dans un souci de transparence;
- > la volonté de disposer d'une loi en harmonie avec le standard développé dans les autres cantons;
- > le fait qu'un élargissement du droit d'accès à une catégorie unique de documents irait à l'encontre de l'esprit de la LInf, car celle-ci revêt un caractère transversal, et de l'article 19 al. 2 Cst. FR, qui n'établit pas de distinction entre les différents types de documents;

- > l'expérience accumulée depuis l'entrée en vigueur de la LInf en 2011, qui montre que le nombre de demandes d'accès reste limité et concerne presque exclusivement des documents récents;
- > l'atténuation des problèmes de distinction entre documents environnementaux et autres documents;
- > une anticipation sur une possible adhésion de la Suisse à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics du 18 juin 2009 (ci-après: *Convention de Tromsø*), laquelle prévoit un élargissement de l'accès aux documents à tous les domaines sans distinction.

Mais d'autres arguments ont été avancés en faveur de la variante:

- > l'avantage de la facilité et d'une plus grande flexibilité dans la manière d'appliquer la LInf pour les documents qui ne tombent pas sous le coup de la Convention d'Aarhus;
- > une adaptation limitée qui satisfait les obligations découlant du droit supérieur en l'état et qui correspond plus ou moins à la solution choisie par la Confédération pour sa propre législation;
- > la volonté de ne pas revenir sur des solutions déjà discutées par le Grand Conseil en 2009;
- > l'avantage pratique de voir regroupées en principe dans un seul article de loi l'ensemble des prescriptions en matière de transparence dans le domaine de l'environnement.

**1.3.6.** Les commentaires et remarques émis durant la consultation ont fait l'objet d'une analyse complète et approfondie, qui a abouti à la confirmation de la proposition principale avec certains changements.

- a) La confirmation de la solution principale, qui consiste à généraliser dans toute la mesure du possible les exigences découlant de la Convention d'Aarhus, se justifie au vu des résultats de la consultation. Certes, sur le plan purement comptable, les avis exprimés étaient partagés. Mais, au sein de l'administration cantonale, cinq Directions sur sept sont favorables à cette généralisation. Quant à l'opposition, elle est surtout le fait des communes, qui craignent une surcharge de travail. Or il ressort des statistiques du droit d'accès que le nombre de demandes déposées annuellement auprès des quelque 150 communes du canton de Fribourg se monte globalement à une vingtaine, soit une moyenne de 0,13 demande par an et par commune. Si la situation reste inchangée, la plupart des communes peuvent dès lors compter avec une demande à traiter tous les 7,5 ans, ce qui ne paraît pas exagéré. Enfin, les arguments de fonds penchent quant à eux assez nettement en faveur de cette solution (*cf.* ci-dessus pt 1.3.5 et ci-dessous pt 2.3).
- b) Par rapport au projet mis en consultation, le droit d'accès est en outre étendu aux documents environnementaux détenus par certaines personnes privées qui

exercer des tâches d'intérêt public dans le domaine de l'environnement, ceci afin de répondre à une exigence claire de la Convention d'Aarhus. Comme ces personnes sont en principe dépourvues de la capacité de rendre des décisions, les demandes d'accès qui leur sont adressées seront tranchées par la Commission cantonale de la transparence et de la protection des données, qui se voit dotée d'une compétence décisionnelle spéciale (cf. commentaire des art. 33a, 34 et 40 ci-dessous).

- c) Il a également été tenu compte d'une jurisprudence récente du Tribunal administratif fédéral, en vertu de laquelle l'exclusion du droit d'accès des documents relatifs à des procédures judiciaires *closes* est contraire à la Convention d'Aarhus (cf. pt. 1.2.4 let. b ci-dessus).
- d) L'obligation d'établir et de publier des répertoires de documents pour faciliter la conservation et le classement des documents environnementaux a en l'état été abandonnée. Les communes ont en effet vivement critiqué cette mesure, dont l'application aux seuls documents environnementaux peut – il est vrai – paraître inadéquate à certains égards. Mais la question des répertoires va se reposer prochainement dans un contexte plus global: elle a en effet été renvoyée aux travaux de mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'archivage et les archives de l'Etat (LArch, RSF 17.69), qui pose aussi des exigences en la matière (cf. art. 6 al. 2 LArch).
- e) D'autres modifications plus ponctuelles ont également été apportées ci et là, dont notamment l'introduction d'une définition détaillée de la notion d'information sur l'environnement (art. 22 al. 4 LInf).

## 2. Grandes lignes du projet

### 2.1. Généralités

**2.1.1.** Comme son nom l'indique, le champ d'application de la Convention d'Aarhus ne s'applique pas à toutes les informations, mais seulement aux informations en matière d'environnement.

**2.1.2.** Afin de limiter les difficultés de distinction entre les documents qui relèvent du champ d'application de la Convention des autres, le projet prévoit cependant une adaptation globale de la LInf aux exigences de la Convention d'Aarhus pour tous les types de documents. En généralisant les exigences de la Convention d'Aarhus à tous les domaines de l'information, on renonce certes à certaines exceptions propres à la loi fribourgeoise et à son modèle fédéral, mais on rejoint le standard des autres cantons en la matière et on anticipe sur une éventuelle ratification par la Suisse à la Convention de Tromsø. Cette Convention pose pour l'ensemble des documents (et plus seulement pour les documents environnementaux) des règles en matière de droit d'accès qui sont assez proches de celles de la Convention d'Aarhus, et la question de son intégration dans l'ordre juridique suisse devrait tôt ou tard se poser.

**2.1.3.** Toutefois, comme la Convention d'Aarhus a été rédigée dans un langage peu adapté au contexte législatif de notre pays et conçue en fonction d'exigences propres au domaine de l'environnement, un alignement complet de la LInf sur la Convention d'Aarhus n'est pas concevable en pratique. Certaines adaptations – comme l'extension partielle du champ d'application de la LInf à certains organismes privés et la restriction de la protection des données des personnes morales (cf. pt 2.2.2 et pt 2.4.2 let. a ci-dessous) – restent par conséquent exclusivement limitées au domaine de l'environnement. Pour cette raison, une définition de la notion d'*informations sur l'environnement* est donnée à l'article 22 al. 4 LInf.

## 2.2. Elargissement du champ d'application personnel de la loi

### 2.2.1. Personnes privées chargées de l'exécution de tâches publiques

**2.2.1.1.** Selon l'article 2 al. 1 let. b, les personnes privées chargées de l'accomplissement de tâches publiques sont soumises à la loi uniquement à condition d'être dotées de la compétence d'édicter des règles de droit ou de rendre des décisions au sens du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA, RSF 150.1). Non seulement cette limitation est incompatible avec la Convention d'Aarhus (cf. pt 1.2.3. let. a), mais elle ne se retrouve dans aucune des lois cantonales en matière de transparence. Le projet prévoit dès lors son abrogation sans égard au domaine concerné.

**2.2.1.2.** Dans sa nouvelle teneur, l'article 2 al. 1 let. b a pour effet de soumettre à la LInf des organes qui sont dépourvus de compétences décisionnelles. Or les organes soumis à la LInf doivent parfois rendre des décisions en matière de droit d'accès (art. 33 al. 3 LInf). Comme il ne paraît pas cohérent ni opportun d'octroyer à ces personnes la faculté de rendre des décisions dans un seul domaine, une procédure spéciale est mise en place devant la Commission de la transparence et de la protection des données (art. 33a et 40 let. c<sup>bis</sup>).

### 2.2.2. Personnes privées exerçant des activités d'intérêt public en lien avec l'environnement sous le contrôle d'une collectivité publique

**2.2.2.1.** En plus des organes privés qui accomplissent *des tâches de droit public* au sens de l'article 2 al. 1 let. b LInf, la Convention d'Aarhus soumet au droit d'accès également les organismes privés «assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement» sous l'autorité d'un organe de la collectivité publique (cf. art. 2 § 2 let. c de la Convention).

**2.2.2.2.** Le projet reprend cette exigence à l'article 21 al. 1<sup>bis</sup>, de manière à ce que le droit d'accès s'applique également aux

informations qui se rapportent à l'exercice d'activités d'intérêt public dans le domaine de l'environnement. La notion générale d'«activité d'intérêt public» remplace de manière plus concise la formulation contenue dans la Convention d'Aarhus. Elle est reprise du Rapport N° 267 sur le postulat n° 2054.09 Moritz Boschung/Alex Glardon concernant la gouvernance d'entreprise publique (public corporate governance) (BGC 2011 p. 2107 ss, 2125).

Pour que l'article 20 al. 1<sup>bis</sup> soit applicable, il faut en plus que les informations sur les activités concernées se trouvent en possession d'une personne ou d'un organisme privé sur lequel un organe d'une collectivité publique est en mesure d'exercer une influence prépondérante. Pareil critère d'assujettissement figure déjà de manière générale dans le champ d'application des lois sur la transparence de la majorité des cantons latins (GE, NE, JU, VS et TI). Mais, contrairement aux cantons précités, les organismes qui entrent dans le champ d'application du nouvel article 20 al. 1<sup>bis</sup> ne seront soumis à la LInf que dans le domaine du droit d'accès (chap. 3) et uniquement pour les informations sur l'environnement qu'ils détiennent et qui se rapportent aux activités d'intérêt public qu'ils exercent.

**2.2.2.3.** Compte tenu du fait que les organes concernés ne sont pas dotés de la capacité de rendre des décisions au sens du CPJA, le projet prévoit la mise en place d'une procédure spéciale devant la Commission de la transparence et de la protection des données (cf. commentaire de l'art. 33a et 40 let. c<sup>bis</sup> ci-dessous).

### 2.3. Généralisation des exigences d'Aarhus

Le projet prévoit de généraliser les exigences de la Convention d'Aarhus pour tous les documents sur les trois points où la LInf est clairement incompatible avec la Convention d'Aarhus en matière de droit d'accès: **accès aux anciens documents, article 43 LInf; accès aux documents reçus en copie, article 29 al. 1 let. a LInf et accès aux documents relatifs à des procédures closes, article 21 al. 1 let. a LInf.** Pour les raisons suivantes, il se justifie d'abolir les restrictions concernées indépendamment du domaine dans lequel s'inscrit le document considéré:

- La LInf est, dans ces trois cas, plus restrictive que la grande majorité des législations existant dans les autres cantons. En supprimant ces restrictions, on s'éloigne certes du modèle de la Confédération (LTrans), mais on rejoint le standard des autres cantons.
- Les expériences faites ces dernières années montrent que les trois situations en cause n'ont pas posé de problème en pratique. Seule l'exception relative aux documents antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2011 (art. 43 LInf) a dû être invoquée quelques fois, mais presque uniquement lors de la première année de mise en œuvre de la LInf (ce motif a justifié six refus d'accès en 2011, un seul en 2012, aucun en 2013 et 2014 et un en 2015).

- Enfin, les statistiques de l'année 2015 montrent que les principaux domaines qui ont suscité des demandes d'accès l'année dernière – soit l'environnement, l'agriculture et les constructions, qui représentent à eux trois plus de 75% des demandes – sont tous en lien avec la notion d'information environnementale au sens de la Convention d'Aarhus. Même s'il est probable que certains des documents concernés échappent à la qualification d'«information environnementale», cela montre que la Convention est susceptible de s'appliquer à un gros pourcentage des demandes d'accès. Il paraît dès lors judicieux d'éviter la création de régimes distincts se superposant l'un à l'autre.

### 2.4. Adaptations limitées au domaine de l'environnement

**2.4.1.** Pour les autres dispositions de la LInf qui ne sont pas entièrement compatibles avec la Convention d'Aarhus (cf. pt 1.2.5 à 1.2.7 ci-dessus), il ne paraît pas opportun de généraliser les exigences de la Convention à l'ensemble des documents (cf. pt. 2.1.3 ci-dessus). Le projet se contente dès lors de régler la question pour le domaine de l'environnement, en prévoyant de manière générale une obligation générale d'interpréter les dispositions concernées de manière conforme à la Convention (art. 25 al. 4 LInf).

- Le motif d'exclusion se rapportant aux **activités exercées en situation de concurrence (art. 3 al. 1 LInf)** peut être invoqué à titre d'exception, s'il peut être interprété de manière conforme à l'exception relative aux secrets commerciaux et industriels (art. 4 § 4 let. d de la Convention).
- Le motif d'exclusion relatif aux **procès-verbaux des séances non publiques (art. 29 al. 1 let. b LInf)** peut être invoqué à titre d'exception, s'il peut être interprété de manière conforme à l'exception relative au secret des délibérations des autorités publiques (art. 4 § 4 let. a Convention) ou à celle relative aux communications internes des autorités publiques (art. 4 § 3 let. c Convention).
- L'exception tirée de **l'entrave à l'exécution des décisions (art. 26 al. 1 let. d)** devrait être limitée à l'exécution des mesures prises par l'autorité pour protéger l'environnement, ce qui lui permettra d'être compatible avec l'article 4 § 4 let. h Convention d'Aarhus. C'est l'avis que le Conseil fédéral a exprimé au sujet de l'article 7 al. 1 let. b LTrans, dont le contenu correspond dans les grandes lignes à l'article 26 al. 1 let. d LInf (*Message Aarhus*, p. 4060).
- L'exception tirée de **l'atteinte à la position de négociation (l'art. 26 al. 1 let. e LInf)** peut entrer dans la catégorie des communications internes des autorités, qui fait l'objet de l'article 4 § 3 let. c de la Convention. C'est à nouveau l'avis du Conseil fédéral, à propos cette fois de l'article 8 al. 4 LTrans (*Message Aarhus*, p. 4058).

e) Quant à **la charge de travail disproportionnée mentionnée à l'article 26 al. 2 let. b LInf**, elle peut être interprétée comme ne visant que les demandes manifestement abusives ou formulées en termes trop généraux, telles que citées à l'article 4 § 3 let. b de la Convention.

**2.4.2.** Dans certains cas précis, le projet prévoit des modifications ponctuelles de la loi limitées aux demandes d'accès dans le domaine de l'environnement.

- a) Il en va ainsi de l'exception relative à **la protection des données personnelles de personnes morales (art. 27 al. 1 LInf)**. Un alignement complet sur la Convention d'Aarhus sans égard au domaine concerné serait même contreproductif dans ce cas. Non seulement la protection des données des personnes morales est admise en Suisse de manière générale, mais encore la Convention d'Aarhus diverge sur ce point de la Convention de Tromsø (cf. pt 2.1.2 ci-dessus). Pour ces raisons, le nouvel article 27 al. 3 LInf spécifie expressément que la protection des données des personnes morales est restreinte uniquement s'agissant des demandes d'accès dans le domaine de l'environnement. En réponse à certaines inquiétudes soulevées durant la consultation, la disposition précise que la protection des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication est réservée.
- b) La procédure d'accès peut dans certains cas se révéler beaucoup trop longue au regard **des délais prévus par la Convention** (cf. pt 1.2.7 ci-dessus). Les expériences faites durant les cinq premières années de mise en œuvre de la LInf montrent toutefois que la réglementation actuelle a déjà souvent bien de la peine à être respectée. Il est dès lors illusoire de vouloir imposer de manière générale le délai de 60 jours prévu par la Convention d'Aarhus, ce d'autant plus que cette limite n'est pas prévue par la Convention de Tromsø. Le projet prévoit dès lors d'introduire un délai contraignant de 60 jours dans le seul domaine couvert par la Convention et uniquement si le demandeur l'exige.

## 2.5. Conséquences du projet

**2.5.1.** Le projet ne devrait pas avoir de conséquences financières et en personnel directes. D'une part, parce qu'il procède pour l'essentiel à une adaptation à du droit supérieur qui est de toute manière d'application directe (cf. pt 1.3.1 ci-dessus). D'autre part, parce qu'il ne devrait guère avoir d'impact sur le nombre de demandes d'accès, lequel est resté durant les cinq premières années d'application de la LInf relativement modeste (61 demandes en 2015, 38 demandes en 2014, 37 en 2013, 49 en 2012 et 53 en 2011).

**2.5.2.** Lors de la consultation, les plus grandes réticences provenaient des communes qui redoutaient d'avoir à faire face à une surcharge importante de travail. L'expérience rencontrée les cinq dernières années devrait conduire à rassurer ces

craintes (cf. les statistiques citées ci-dessus pt 1.3.6 let. a). Le Conseil d'Etat a néanmoins tenu compte des craintes qui ont été formées sur l'obligation d'établir des répertoires de documents. Limitée au seul domaine de l'environnement, cette exigence isolée était considérée comme disproportionnée par rapport à la somme de travail qu'elle aurait engendrée. Elle a donc été supprimée pour l'instant (cf. ci-dessus pt 1.3.6 let. a).

**2.5.3.** Le projet est largement inspiré du droit fédéral et les points sur lesquels il s'en écarte constituent des adaptations qui permettent pour l'essentiel de rejoindre le standard déjà adopté par la majorité des cantons disposant d'une législation en matière de transparence. Dès lors, la question de la conformité du projet avec le droit fédéral ne soulève pas d'objection particulière. En rendant le texte de la LInf moins restrictif vis-à-vis du droit d'accès, on tient aussi mieux compte du fait que, dans le canton de Fribourg, ce droit a le rang de droit fondamental (art. 19 al. 2 Cst. cant.).

**2.5.4.** Sur la question de l'eurocompatibilité, on peut relever que le projet rejoint dans les grandes lignes les exigences de la Convention de Tromsø (cf. pt. 2.1.2 ci-dessus) même si celle-ci n'a pas encore été ratifiée par la Suisse.

**2.5.5.** Le projet n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat-communes. L'Etat et les communes restent chacun de leur côté compétents pour traiter les demandes d'accès qui les concernent, conformément aux principes posés aux articles 37 al. 1 LInf et 17 ss OAD.

**2.5.6.** L'influence du projet sur le développement durable a fait l'objet d'une analyse selon la méthode Boussole 21. Le projet a globalement une incidence favorable en termes de développement durable. Ses effets se feront ressentir principalement sous l'angle de l'environnement, de la prévisibilité du droit et de la bonne gouvernance. Le projet de loi décrit d'une manière transparente les règles applicables pour le domaine de l'environnement. Il propose une adaptation la plus transversale qui soit, si possible sans égard au domaine concerné. En rendant le texte de la LInf moins restrictif vis-à-vis du droit d'accès sur quelques points, notamment la rétroactivité et le champ d'application personnel de la LInf, on tient mieux compte du fait que, dans le canton de Fribourg, ce droit a le rang de droit fondamental et on rejoint le standard des autres cantons.

## 3. Commentaire des modifications

### 3.1. Loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf)

#### Préambule

L'importance que revêt la Convention d'Aarhus en matière d'accès à l'information dans le domaine environnemental et la nécessité de s'y référer aussi bien dans le texte légal que

dans la pratique des autorités justifient la mention de cette Convention dans le préambule de la LInf.

### **Art. 2 al. 1, élargissement général du champ d'application**

Sur l'incompatibilité entre l'article 2 let. b LInf et la Convention d'Aarhus et sur la solution consistant à le modifier, voir les pts 1.2.3. let. a et 2.2 ci-dessus.

La Confédération, confrontée à un problème identique, s'est limitée à résoudre la situation uniquement pour les documents environnementaux. Elle l'a fait par le biais de l'article 10g al. 3 LPE, qui étend pour ces documents le champ d'application du droit d'accès à l'ensemble des particuliers chargés d'accomplir des tâches de droit public.

Le projet, pour sa part, prévoit la suppression complète de cette restriction sans distinction par rapport au domaine concerné. Ce faisant, il permet de rejoindre le standard des lois cantonales sur la transparence. Les personnes privées et les organes d'institutions privées qui accomplissent des tâches de droit public seront soumis à la LInf pour ce qui concerne ces activités, même s'ils n'ont pas de compétences réglementaires ou décisionnelles.

### **Art. 2 al. 2 et 20, élargissement partiel du champ d'application**

Le champ d'application du chapitre 3 de la LInf consacré au droit d'accès est partiellement étendu à certains organismes privés dès lors qu'ils remplissent simultanément trois conditions:

- a) Ils doivent exercer des *activités d'intérêt public*. Par activités d'intérêt public, on entend des activités que l'Etat doit certes exécuter dans l'intérêt du public, mais qui n'impliquent pas d'actes de souveraineté en tant que tel.
- b) Il faut que les activités d'intérêt public qu'ils exercent se rapportent *au domaine de l'environnement*. Pour savoir si une activité se rapporte au domaine de l'environnement, il faut se référer à l'article 22 al. 4 qui donne la définition de la notion d'information sur l'environnement.
- c) Ils doivent de manière générale être *soumis à l'autorité d'une collectivité publique*. Selon une jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en relation avec la Convention d'Aarhus, la notion regroupe tout organisme privé qui ne détermine pas lui-même de façon totalement autonome la manière dont il procède, mais qu'un organe public est susceptible d'une façon ou d'une autre d'influencer de manière décisive dans son action (Décision de la CJUE du 19.12.2013 dans l'affaire C-279/12, consid. 68). Pour préciser ce critère, le projet reprend une formule utilisée dans la loi valaisanne, qui

fait référence à la participation majoritaire ou à l'influence prépondérante de la collectivité.

Les organismes concernés sont notamment: les fondations détenues par la collectivité publique, les entreprises dans lesquelles les collectivités publiques détiennent plus de 50% des parts (notamment Groupe E et les TPF), ainsi que les personnes privées au bénéfice d'une autorisation ou d'une concession, pour autant que la collectivité publique soit en mesure d'influencer de manière décisive leur action. En revanche, sauf cas particulier, ne devraient pas être concernées les sociétés d'économie mixte au sens de l'article 762 CO dans lesquelles la collectivité publique est uniquement en droit de nommer des représentants. Les possibilités pour l'Etat de contrôler ce type d'organismes sont en effet réduites du fait que les représentants sont avant tout tenus d'agir dans l'intérêt de la société, qui doit l'emporter sur celui de la collectivité publique (Rapport N° 267 précité, BGC 2011 2107, p. 2125). Par conséquent, l'Etat ne dispose généralement pas sur cette seule base des moyens suffisants pour influencer de manière déterminante l'organisation et l'action de ces organismes.

Les organismes privés qui satisfont aux conditions de l'article 20 al. 1<sup>bis</sup> sont soumis au droit d'accès uniquement pour les informations environnementales qu'ils détiennent et qui sont en relation avec les activités d'intérêt public qu'ils exercent. Sous réserve de l'article 33a, ils appliquent, lorsqu'ils traitent des demandes d'accès, les mêmes règles que les organes publics. En particulier, ils peuvent se déterminer sur la demande d'accès (art. 32 al. 3 LInf) et participer à une procédure de médiation devant le ou la Préposé-e (art. 33 al. 1 LInf).

### **Art. 21, documents relatifs à des procédures judiciaires et d'arbitrage**

Sur l'incompatibilité entre l'article 21 al. 1 let. a LInf et la Convention d'Aarhus, cf. le pt 1.2.4. let. b ci-dessus. L'exclusion du droit d'accès des documents relatifs à des procédures judiciaires et d'arbitrage poursuit deux objectifs. Le premier est d'écarter tout risque de collision avec les normes spéciales de procédure. Le second est d'éviter de compromettre une procédure par la divulgation prématurée des informations y relatives. C'est pourquoi il paraît en fin de compte logique de limiter globalement aux procédures pendantes ce motif d'exclusion, comme le font la majorité des autres cantons. Le Tribunal cantonal s'est d'ailleurs rallié à cette solution. Pour les procédures closes, le droit d'accès doit pouvoir s'exercer normalement avec les limites ordinaires, en particulier la protection des données des personnes concernées qui prendra en la matière une importance souvent déterminante.

### **Art. 22, notion d'information sur l'environnement**

Sur la nécessité de définir les «informations sur l'environnement», cf. ci-dessus pt 2.1.3. La définition du projet ne reprend pas la formulation détaillée de la Convention d'Aarhus. Il a paru préférable de retenir sur ce point la solution pragmatique adoptée par la Confédération. A la place d'un long inventaire d'objets, le nouvel article 22 al. 4 LInf renvoie aux différents domaines généraux du droit relevant des législations fédérales et cantonales en lien avec l'environnement.

### **Art. 25 et 27, exceptions au droit d'accès et interprétation conforme à la Convention**

Sur l'existence de différences entre les exceptions «ordinaires» au droit d'accès définies par la LInf et les exceptions admises par la Convention d'Aarhus, voir le pt 2.4 ci-dessus.

Ces différences peuvent paraître ténues et/ou d'ordre en partie rédactionnel. Confrontée au même problème, la Confédération s'est d'ailleurs limitée, pour le résoudre, à quelques remarques dans le Message (*Message Aarhus*, p. 4056). L'option retenue dans le projet est différente. Il ne paraît certes pas souhaitable, ni même possible, de reformuler toutes les exceptions au droit d'accès en s'alignant sur le texte de la Convention. Néanmoins, dans un souci d'information et de transparence aussi bien pour le public que pour les organes d'application, il paraît nécessaire de mettre expressément en évidence dans la loi la nécessité d'une interprétation conforme aux exigences de la Convention, dès lors qu'une demande d'accès concerne un document environnemental. C'est ce que fait le nouvel article 25 al. 4 LInf (pour des cas d'application, cf. pt 2.4.1. ci-dessus).

En soi, le principe de l'interprétation conforme permettrait aussi de résoudre le problème soulevé par l'article 27 relatif à la protection des données personnelles (cf. pt 1.2.6. ci-dessus). Mais comme l'incompatibilité est ici clairement définie, il paraît préférable de donner directement la solution du problème dans la loi (art. 27 al. 3 LInf *nouveau*), en limitant à nouveau sa portée au domaine environnemental. Cela ne signifie cependant pas que les personnes morales sont dépourvues de toute protection à l'égard des documents environnementaux. Elles ne peuvent certes pas se prévaloir de la protection de leurs données personnelles au sens strict, mais elles peuvent invoquer au besoin d'autres exceptions, notamment la protection des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication (cf. art. 27 al. 3 *in fine*).

### **Art. 29, accès aux documents reçus en copie**

Sur l'incompatibilité entre l'article 29 let. a et la Convention d'Aarhus et sur la solution consistant à abroger cette lettre, cf. pt 1.2.4 let. a et 2.3 ci-dessus.

Sous l'angle procédural, l'abrogation de l'article 29 let. a nécessite l'adjonction d'un complément à l'article 37 LInf.

### **Art. 33a, 34 et 40, compétence décisionnelle spéciale de la Commission**

La Commission de la transparence et de la protection des données est compétente pour statuer sur les demandes d'accès lorsque l'organe à qui la demande a été adressée est dépourvu de la compétence de rendre des décisions au sens du CPJA (cf. pts 2.2.1.2 et 2.2.2.3 ci-dessus). Dans ce cas, si la médiation est demandée et qu'elle n'aboutit pas, la recommandation du ou de la Préposée et la décision sur la demande d'accès de l'organe sollicité sont remplacées par une décision de la Commission.

La Commission est un organe pluridisciplinaire, neutre et indépendant, expert autant des questions de transparence que de protection des données. Lorsqu'elle tranche des demandes d'accès, elle agit en qualité d'autorité administrative au sens de l'article 1 al. 1 let. a CPJA. Elle est donc tenue d'appliquer et de respecter les règles et les garanties de procédure énoncées dans le CPJA.

Sous l'angle procédural, le ou la Préposé-e à la transparence instruit l'affaire et prépare un projet de décision à l'attention de la Commission qui décide de son adoption ou des modifications à apporter. Le demandeur ou l'organe sollicité peuvent toutefois exiger que le ou la Préposé-e ne participe pas à la procédure au fond. Cette possibilité tient compte des éventuelles réticences que pourrait avoir une partie à l'idée que le ou la Préposé-e cumule les fonctions de médiation et d'organe collaborant à la prise de décision. La même règle figure à l'article 60 al. 2 de la loi sur la justice du 1<sup>er</sup> janvier 2011 (LJ, [RSF 130.1](#)) à propos de la procédure de conciliation.

Les décisions de la Commission peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal selon les règles prévues en matière de procédure et de juridiction administrative. Le nouvel article 34 al. 3 LInf reconnaît expressément la qualité pour recourir aux organes mentionnés aux articles 2 al. 1 let. b et 20 al. 1<sup>bis</sup> LInf contre les décisions prises à leur rencontre par la Commission.

### **Art. 35, recours au Tribunal cantonal**

L'abrogation de l'article 35 al. 2 LInf n'est pas liée à la Convention d'Aarhus. Elle aurait dû être effectuée au moment de l'adoption de la LJ. Son abrogation dans le cadre du projet comble donc un oubli d'adaptation. En vertu des articles 29a et 191b Cst. féd., les causes de droit public doivent être tranchées à l'échelon cantonal par une «autorité judiciaire», laquelle doit avoir le statut de «tribunal supérieur» (art. 86 al. 2 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005; LTF, [RS 173.110](#)), afin d'ouvrir la voie du recours devant le Tribunal fédéral. Or, le Conseil de la magistrature ne peut pas être considéré comme une autorité judiciaire, et les décisions qu'il prend en matière de droit d'accès ne sont pas des jugements (cf. sur ces questions: l'avis de droit du Service de législa-

tion adressé au Conseil de la magistrature le 6.05.2011 sur le thème «Nature de l'autorité du Conseil de la magistrature, soumission de ses activités à la LPrD et à la LInf, voies de droit contre ses décisions», ainsi que l'article paru *in* RFJ 2011 p. 107 ss). Dès lors, l'article 35 al. 2 LInf doit être abrogé et, en l'absence de dispositions générales sur les voies de droit contre les décisions du Conseil de la magistrature, ce sont les articles 7a et 114 al. 2 let. b CPJA (cf. ég. art. 35a al. 3 LJ) qui s'appliqueront (recours au Tribunal cantonal).

### **Art. 36, délais**

Sur les problèmes de compatibilité entre les règles sur les délais prévues dans la LInf et la Convention d'Aarhus, ainsi que sur la solution retenue, cf. pt 1.2.7. et pt 2.4.2. let. b ci-dessus.

Afin de respecter les exigences de la Convention d'Aarhus, le nouvel article 36 al. 1<sup>bis</sup> LInf prévoit le droit pour le demandeur d'exiger que sa demande d'accès soit traitée dans un délai de soixante jours maximum, si sa demande se rapporte à une information sur l'environnement.

L'introduction de délais fixes ne doit néanmoins pas conduire à la violation des dispositions relatives aux droits de la personnalité des éventuels tiers concernés. Comme les impératifs de célérité et de protection de la personnalité des tiers peuvent être difficiles à concilier, l'article 36 al. 1<sup>bis</sup> est facultatif. Si le demandeur l'invoque, il verra logiquement ses propres délais considérablement raccourcis.

### **Art. 37, traitement d'une demande d'accès à un document reçu en copie**

L'article 37 al. 1<sup>bis</sup> LInf est la conséquence directe de l'abrogation de l'article 29 al. 1 let. a, qui soustrayait du droit d'accès les documents reçus uniquement en copie. Il permet de déterminer l'organe compétent pour traiter une demande d'accès portant sur un document en possession d'un organe soumis à la loi, mais qui n'a été ni établi, ni reçu à titre principal par un organe public au sens de l'article 2 ou une personne privée au sens de l'article 20 al. 1<sup>bis</sup> LInf.

### **Art. 43, documents antérieurs à l'entrée en vigueur de la LInf**

Sur l'incompatibilité entre l'article 43 et la Convention d'Aarhus et sur la solution consistant à l'abroger, cf. pt 1.2.3. let. b et 2.3 ci-dessus.

La Confédération, confrontée à un problème identique, s'est limitée à résoudre le problème uniquement pour les documents environnementaux (cf. pt 1.2.3. let. b ci-dessus). Elle l'a fait par le biais de l'article 10g al. 2, 2<sup>e</sup> phr., LPE, qui paralyse les effets de l'article 23 LTrans pour ces documents.

Le projet prévoit l'abrogation complète de l'article 43 LInf, ce qui permet ici également de rejoindre le standard des lois cantonales sur la transparence. Toutefois, l'extension du droit d'accès aux documents antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2011 ne fait pas obstacle à l'application des autres exceptions prévues dans la loi. En particulier, il conviendra de veiller au respect des prescriptions en matière de protection des données personnelles.

## **3.2. Loi sur la protection des données (LPrD)**

### **Art. 30, durée des fonctions des membres de la Commission**

Le 10 septembre 2015, le Grand Conseil a adopté la loi modifiant certaines dispositions en matière de durée des fonctions publiques accessoires entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 (ROF 2015\_089). La LPrD n'ayant pas été adaptée à cette occasion, cet oubli est corrigé par la présente modification. La durée des fonctions des membres de la Commission de la transparence et de la protection des données passe ainsi de quatre à cinq ans conformément à la nouvelle teneur de l'article 2 al. 1 de la loi du 22 septembre 1982 réglant la durée des fonctions publiques accessoires (RSF 122.8.2).

---

**Botschaft 2015-CE-127**

6. Juni 2016

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Information  
und den Zugang zu Dokumenten  
(Anpassung an die Aarhus-Konvention)**

**In Kürze**

1. Die Schweiz ist kürzlich der Aarhus-Konvention beigetreten. Die Konvention, die für unser Land am 1. Juni 2014 in Kraft getreten ist, verleiht der Öffentlichkeit einen breiteren Zugang zu Umweltdokumenten. Dieses Zugangsrecht geht weiter als dasjenige, das allgemein im InfoG vorgesehen ist. Zwischen diesem Gesetz und der Konvention gibt es gewisse Unvereinbarkeiten, die beseitigt werden müssen.
2. Folgende Probleme der Unvereinbarkeit mit dem InfoG wurden festgestellt:
  - a) Der persönliche Geltungsbereich des InfoG ist zu eingeschränkt. Er muss auf neue Kategorien von Privatpersonen ausgedehnt werden, wenn diese öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen oder gewisse Tätigkeiten im öffentlichen Interesse ausführen.
  - b) Einige Ausnahmen vom Zugangsrecht sind mit der Aarhus-Konvention vollkommen unvereinbar (Dokumente, die aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des InfoG stammen; Dokumente, die ein Organ nur als Kopie erhalten hat, und Dokumente zu abgeschlossenen Verfahren), während andere gemäss den Anforderungen der Aarhus-Konvention ausgelegt werden müssen (Ausschluss vom Zugangsrecht für Tätigkeiten, die in einer Wettbewerbssituation ausgeübt werden; Schutz der Personendaten, wenn es um juristische Personen geht; Schutz der Ausführung der Entscheide und der Verhandlungsposition des öffentlichen Organs; Ausschluss vom Recht auf Zugang zu Protokollen nicht-öffentlicher Sitzungen; übermässige Arbeitsbelastung).
  - c) Das Zugangsverfahren kann sich in einigen Fällen angesichts der Fristen gemäss Konvention als zu lange erweisen.
  - d) Schliesslich müssten die Massnahmen zur Umsetzung des Zugangsrechts gemäss InfoG dahingehend ergänzt werden, dass Dokumentenlisten und -register erstellt und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.
3. Da der Geltungsbereich der Aarhus-Konvention auf den Bereich der Umweltinformation beschränkt ist, stellen sich die Unvereinbarkeitsprobleme nur in diesem Bereich.

In diesem Entwurf wird aber wenn möglich ungeachtet des betreffenden Bereichs eine möglichst durchgehende Anpassung beantragt. Mit dieser Lösung kann der Kanton Freiburg, der zurzeit ein im interkantonalen Vergleich eher restriktives Öffentlichkeitsgesetz hat, den Stand der übrigen Kantone auf diesem Gebiet erreichen.

4. In der Praxis ist es aber nicht vorstellbar, dass das InfoG vollständig nach der Aarhus-Konvention ausgerichtet wird. Die Konvention wurde in einer Sprache, die kaum in das gesetzgeberische Umfeld unseres Landes passt, verfasst und gemäss besonderen Anforderungen im Umweltbereich entworfen. Gewisse Änderungen, die nötig sind, beschränken sich deshalb ausschliesslich auf diesen Bereich. Ausserdem bemüht sich der Entwurf, in den Punkten, die zwar nicht ausdrücklich mit der Aarhus-Konvention unvereinbar sind, aber trotzdem Schwierigkeiten und Konflikte verursachen, so klar wie möglich zu sein. Es handelt sich im Wesentlichen um Situationen, die mit einer konventionskonformen Auslegung gelöst werden müssen.
5. Der Staatsrat benützt diese Teilrevision, um im InfoG und im DSchG je eine Änderung anzubringen, die keinen direkten Bezug zur Aarhus-Konvention hat, sondern eher gesetzgeberische Kosmetik ist.

**1. Allgemeines**

**1.1. Umfeld und Ursprung des Entwurfs**

**1.1.1.** Anfang 2014 wies das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Kantone in einem Kreisschreiben darauf hin, dass die Schweiz der Aarhus-Konvention beigetreten war und diese Konvention am 1. Juni 2014 in Kraft treten würde.

**1.1.2.** Die Aarhus-Konvention – oder: Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (SR 0.814.07) – ist ein internationaler Vertrag, der unter Federführung der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen vor dem Hintergrund eines Prozesses mit dem Namen «Umwelt für Europa» ausgearbeitet wurde. Wie ihr Titel erahnen lässt, umfasst diese Konvention drei besondere Säulen: Zugang zu Informationen,

Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten. Etwas einfacher kann man sagen, dass sie den Bürgerinnen und Bürgern drei Rechte garantiert: das Recht, zu wissen, das Recht, mitzuwirken, und das Recht, vor Gericht zu gehen. Diese Rechte sind auf einen besonderen Bereich beschränkt: die Umwelt.

**1.1.3.** Das UVEK wies darauf hin, dass die Schweiz schon jetzt fast alle Bedingungen, die in der Konvention gestellt werden, erfüllt, dass aber im Bereich der Information in Umweltangelegenheiten noch gewisse Anpassungen in der Gesetzgebung nötig seien.

Auf Bundesebene fand diese Anpassung der Gesetzgebung mit einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG, [SR 814.01](#)), die im Herbst 2013 verabschiedet wurde (Art. 2 des Bundesbeschlusses vom 27. September 2013 über die Genehmigung und die Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung, [AS 2014 S. 1021 ff.](#)) statt; die Botschaft des Bundesrats (*Aarhus-Botschaft*) stammt vom 28. März 2012 und wurde im [BBl 2012 S. 4323 ff.](#) veröffentlicht.

Für die Kantone präsentiert sich die Situation seit dem 1. Juni 2014 gemäss Bundesrecht (Art. 10g Abs. 4 USG) ausdrücklich wie folgt: Entweder garantiert ihre Gesetzgebung der Öffentlichkeit ein Zugangsrecht zur Information gemäss der Konvention oder sie wenden die Vorschriften des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip (BGÖ, [SR 152.3](#)), die von Artikel 10g USG ergänzt werden, sinngemäss auf Gesuche um Zugang zu Umweltdokumenten an.

## 1.2. Untersuchung der derzeitigen Situation und Vereinbarkeitsprobleme

**1.2.1.** Im Kanton Freiburg wird das Recht auf den Zugang zur Information im Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu den Dokumenten (InfoG, [SGF 17.5](#)) und in der Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu den Dokumenten (DZV, [SGF 17.54](#)) geregelt. Diese Gesetzgebung trat am 1. Januar 2011 in Kraft, und seit diesem Datum herrscht im Kanton Freiburg das Öffentlichkeitsprinzip. Jede Person verfügt über ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten im Besitz der öffentlichen Behörden und ihrer Verwaltungen; Ausnahmen gemäss Gesetz bleiben vorbehalten. Ausserdem kann jede Person dieses Recht wenn nötig vor den Gerichten geltend machen.

**1.2.2.** Das InfoG übernahm in vielen Punkten ähnliche Lösungen wie das BGÖ oder solche, die ihm nahekommen. Der Bund hat einige Vereinbarkeitsprobleme zwischen dem BGÖ und der Aarhus-Konvention festgestellt; er hat sie mit der genannten Änderung des USG gelöst. Die Untersuchung, die der Bund durchgeführt hat, bildet also eine gute Grundlage für die Prüfung der Vereinbarkeitsprobleme zwischen dem InfoG und der Aarhus-Konvention; dazu müssen aber folgende Hinweise gemacht werden:

- a) Gewisse Kreise sind der Meinung, dass das BGÖ und das InfoG beim Zugangsrecht weniger weit gehen als der Durchschnitt der übrigen Gesetzgebung dieser Art in der Schweiz, namentlich weil sie gegenüber diesen zusätzliche Einschränkungen enthalten. Deshalb ist es nicht erstaunlich, dass sich der Bedarf, die Gesetzgebung über das Zugangsrecht anzupassen, in Freiburg eher bemerkbar macht als in den übrigen Kantonen.
- b) Es wurde eine grössere Zahl von Vereinbarkeitsproblemen festgestellt als bei der Untersuchung, die der Bund durchgeführt hat. Das ist teilweise darauf zurückzuführen, dass das InfoG in einigen Punkten vom BGÖ verschieden ist. Es ist aber auch darauf zurückzuführen, dass der Bund die Probleme scheinbar manchmal etwas kleingeredet hat.

**1.2.3.** Wenn man die Untersuchung, die der Bund durchgeführt hat, auf die Freiburger Ebene überträgt, kann man davon ausgehen, dass zwei Bestimmungen des InfoG klar nicht mit der Aarhus-Konvention vereinbar sind:

- a) Die erste Unvereinbarkeit betrifft den persönlichen Geltungsbereich des InfoG. Laut Artikel 2 Abs. 1 Bst. b InfoG gilt das Gesetz für Privatpersonen und Organe privater Einrichtungen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen, nur soweit sie rechtsetzende Bestimmungen oder Entscheide erlassen können. Diese Einschränkung, die ihr Gegenstück beim Bund in Artikel 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ hat, entspricht nicht dem Artikel 2 § 2 der Aarhus-Konvention. Deshalb hat der Bund Artikel 10g Abs. 3, 1. Satz, USG ausdrücklich aufgehoben. Die Aarhus-Konvention geht aber noch weiter. Ihr Geltungsbereich erstreckt sich ebenfalls auf sonstige natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle des Gemeinwesens im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen (Art. 2 § 2 Bst. c der Aarhus-Konvention). Der Bund hat diese Ausdehnung scheinbar nicht berücksichtigt.
- b) Zweitens widerspricht die Vorschrift in Artikel 43 InfoG, der auf Bundesebene Art. 23 BGÖ entspricht, ebenfalls den Anforderungen der Aarhus-Konvention. Laut dieser Bestimmung kann das Zugangsrecht bei Dokumenten, welche die öffentlichen Organe vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erstellt oder erhalten haben, nicht geltend gemacht werden. Die Konvention enthält keine zeitliche Beschränkung des Zugangsrechts. Der Bund hat deshalb diese Einschränkung in Artikel 10g Abs. 2, 2. Satz, USG ausdrücklich aufgehoben; die Informationen über Atomanlagen bleiben aber vorbehalten.

**1.2.4.** Bei zwei weiteren Aspekten liegt zweifelsohne eine Unvereinbarkeit mit der Aarhus-Konvention vor:

- a) Artikel 29 Abs. 1 Bst. a InfoG, laut dem Dokumente, die nicht ein Organ, das diesem Gesetz untersteht, erstellt oder als Hauptadressat erhalten hat, nicht zugänglich

sind (lediglich als Kopie erhaltene Dokumente), entspricht keiner Ausnahme, die von der Konvention zugelassen wird, und dürfte auch von keiner von ihnen abgedeckt werden. Diese Vorschrift ist eine Freiburger Besonderheit und hat deshalb keine Entsprechung im Bundesgesetz; das erklärt, dass sie vom Bund nicht geprüft wurde.

- b) Es ist auch nicht mit der Aarhus-Konvention vereinbar, dass das Recht auf Zugang zu Dokumenten über *abgeschlossene* Gerichtsverfahren vollständig ausgeschlossen wird. Zu diesem Schluss kam das Bundesverwaltungsgericht in einem Entscheid vom 28. Januar 2016, der sich gleichzeitig auf das BGÖ und auf die Aarhus-Konvention bezieht (A-4186/2015). Das InfoG schliesst wie das BGÖ Dokumente, die sich auf Zivil-, Straf-, Verwaltungsjustiz- und Schiedsverfahren beziehen, gesamthaft vom Zugangsrecht aus (Art. 21 Abs. 1 Bst. a InfoG); dabei wird nicht berücksichtigt, ob die Verfahren hängig oder abgeschlossen sind (s. auch Botschaft vom 26. August 2008 zum Gesetzesentwurf über die Information und den Zugang zu den Dokumenten (TGR 2009, S. 961 ff.). Wenn dieser Ausschlussgrund so angewendet wird, ist er deshalb mit der Konvention nicht vereinbar.

**1.2.5.** Weitere Bestimmungen des InfoG können sich unter dem Gesichtspunkt der Aarhus-Konvention als problematisch erweisen, wenn auch weniger kategorisch. Allfällige Vereinbarkeitsprobleme können mit einer Auslegung, die der Aarhus-Konvention entspricht, gelöst werden (s. unten Pkt. 2.4.1):

- a) Anders als im InfoG sind in der Aarhus-Konvention keine festen Ausnahmen vom Zugangsrecht, sondern nur Ausnahmegründe, die in einem konkreten Fall unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an der Verbreitung der beantragten Information, vorgebracht werden können (Art. 4 § 4 *in fine* der Konvention). Deshalb sind Bestimmungen über einen absoluten Ausschluss vom Zugangsrecht für gewisse Arten von Informationen (wirtschaftliche Tätigkeiten, die unter Wettbewerbsbedingungen ausgeübt werden, Art. 3 Abs. 1; Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen, Art. 29 Abs. 1 Bst b) an sich unvereinbar mit der Konvention.
- b) Gewisse Ausnahmen vom Zugangsrecht (Behinderung der Ausführung von Entscheiden, Art. 26 Abs. 1 Bst. d InfoG; Gefährdung der Verhandlungsposition, Art. 26 Abs. 1 Bst. e InfoG; unverhältnismässiger Arbeitsaufwand, Art. 26 Abs. 2 Bst. b InfoG) haben entweder keine Entsprechung in der Aarhus-Konvention oder sind im InfoG deutlich anders formuliert als in der Konvention.

**1.2.6.** Weiter ist im Bereich der Ausnahmen vom Zugangsrecht Artikel 27 InfoG über die Berücksichtigung des Schutzes der Personendaten auch nicht ganz mit der Aarhus-Konvention vereinbar. Artikel 27 InfoG gilt sowohl für natürliche als auch für juristische Personen. In Artikel 4 § 4 Bst. f der Konvention wird die Vertraulichkeit der Personendaten nur

dann geschützt, wenn diese Daten eine natürliche Person betreffen. Die Anwendung von Artikel 27 InfoG muss deshalb auf die natürlichen Personen beschränkt werden, sobald man sich im Geltungsbereich der Konvention befindet.

**1.2.7.** Die Anforderungen bei den Fristen (Art. 36 Abs. 1 InfoG, wobei die Einzelheiten in der DZV geregelt werden) können ebenfalls Probleme bereiten. In Artikel 4 § 2 und 7 der Aarhus-Konvention wird vorgesehen, dass der Schlussentscheid, mit dem das Zugangsverfahren abgeschlossen wird, spätestens in einem Monat zugestellt werden muss; diese Frist kann um einen Monat verlängert werden, also beträgt sie insgesamt 60 Tage.

An sich enthält das InfoG selber keine Bestimmung, die zu dieser Frist von 60 Tagen direkt und ausdrücklich im Widerspruch steht. Die Artikel 32 Abs. 1 und 36 Abs. 1 Bst. a auferlegen den öffentlichen Organen ein Beschleunigungsgebot und die Einhaltung von Fristen, die «der Natur der Angelegenheit angemessen» sind. Ausserdem erlässt das öffentliche Organ den ersten Entscheid in der Regel innert 30 Tagen (Art. 13 Abs. 2 DZV).

Der Entscheid des öffentlichen Organs schliesst aber das Zugangsverfahren nicht notwendigerweise ab. Manchmal bildet er nur eine vorgängige Etappe, an die sich wenn nötig eine Mediation mit der oder dem Beauftragten und eine Empfehlung anschliessen können. Ausserdem schreibt das InfoG allgemein vor, dass allenfalls betroffene Dritte angehört werden müssen; diese haben ebenfalls dreissig Tage Zeit, um eine Mediation zu bewirken, wenn sie sich der Verbreitung des Dokuments entgegenstellen. Wenn alle die Fristen gemäss DZV ausschöpfen, kommt man im besten Fall zu einem Entscheid nach 150 Tagen oder zweieinhalbmal die Höchstfrist gemäss der Konvention.

**1.2.8.** Der letzte Punkt, der untersucht wurde, betrifft die Massnahmen zur Umsetzung des Zugangsrechts. Laut Artikel 38 Abs. 1 InfoG sorgen die öffentlichen Organe dafür, dass ihre Ablagesysteme «die Ausübung des Zugangsrechts erleichtern», ohne dass ihnen besondere Massnahmen wie das Erstellen und Veröffentlichen von Dokumentenlisten vorgeschrieben werden. In Artikel 5 § 2 Bst. b der Aarhus-Konvention wird eine Pflicht eingeführt, der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen und die nötigen praktischen Vorkehrungen zu treffen, indem «öffentlich zugängliche Listen, Register oder Datensammlungen geführt werden». Es kann deshalb sein, dass die derzeit bei den verschiedenen Behörden bestehenden Ablagesysteme insgesamt ungenügend sind, wenn man sich die Anforderungen der Konvention vor Augen hält.

### 1.3. Ablauf der Arbeiten

**1.3.1.** Die Staatskanzlei beauftragte im Frühling 2014 eine Arbeitsgruppe, der die Öffentlichkeitsbeauftragte als Präsidentin vorstand und der Vertreterinnen und Vertreter der

verschiedenen betroffenen Direktionen und Ämter angehört, damit, zu prüfen, inwiefern die Freiburger Gesetzgebung mit der Konvention vereinbar ist, die nötigen Anpassungen vorzuschlagen und die internen und externen Informationsmassnahmen zu organisieren. Ihre Schlussfolgerungen, die sich auf die Arbeiten auf Bundesebene und auf die Überlegungen der Lehre (namentlich: FLÜCKIGER Alexandre, *La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale*, DEP 2009 S. 749 ff.) stützten, führten zur Vernehmlassung zu einem Gesetzesvorentwurf, der in Form eines Hauptantrags und einer Variante verfasst wurde.

**1.3.2.** Der Hauptantrag bestand darin, die wichtigsten Unvereinbarkeiten mit der Konvention aufzuheben und sich dabei wenn möglich nicht auf das Gebiet der Umweltinformation zu beschränken. Nur einige besondere Anpassungen an die Umweltangelegenheiten und an die Ziele, die in diesem Rahmen mit der Aarhus-Konvention verfolgt werden, waren auf den Geltungsbereich, der in dieser Konvention definiert wird, beschränkt.

**1.3.3.** Die Variante beschränkte sich auf Anpassung des InfoG nur in Umweltangelegenheiten. In ihr wurde hauptsächlich beantragt, einen neuen einschlägigen Artikel einzuführen, in dem nur die Zugangsgesuche im Geltungsbereich der Aarhus-Konvention behandelt werden.

**1.3.4.** Theoretisch wäre es auch möglich gewesen, auf jegliche gesetzgeberische Anpassung zu verzichten. Die Bestimmungen über das Zugangsrecht in der Aarhus-Konvention sind direkt anwendbar (*self-executing*) im Schweizerischen Recht (FLÜCKIGER Alexandre, *a. a. O.*, S. 786). Ausserdem gilt das Bundesrecht sinngemäss, wenn das kantonale Recht Lücken aufweist (Art. 10g Abs. 4 USG, s. oben Pkt. 1.1.3). Diese Lösung wurde nicht nur aus Gründen der Transparenz und der Berechenbarkeit des Rechts verworfen, sondern auch weil sie den Ausführungsorganen vorgeschrieben hätte, regelmässig mit verschiedenen gesetzlichen Grundlagen von verschiedenem Rang zu jonglieren, ohne dass sie über klare Weisungen zu diesem Thema verfügen.

**1.3.5.** Das Ergebnis der Vernehmlassung wurde zusammengestellt und zusammengefasst, und es stellte sich heraus, dass die eigentliche Idee einer Anpassung des InfoG an die Aarhus-Konvention fast einstimmig angenommen wurde. Die Meinungen darüber, welche der beiden beantragten Lösungen gewählt werden sollte, waren hingegen geteilt.

Zugunsten der Hauptlösung wurden insbesondere folgende Argumente angeführt:

- > die Absicht, im Bemühen um Transparenz den Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen zu verstärken;
- > die Absicht, über ein Gesetz zu verfügen, das dem in den übrigen Kantonen entwickelten Stand entspricht;

- > die Tatsache, dass eine Ausdehnung des Zugangsrechts auf eine einzige Dokumentenkategorie dem Geist des InfoG widerspräche, denn dieses Gesetz hat Querschnittscharakter; sie widerspräche auch Artikel 19 Abs. 2 KV Freiburg, der keinen Unterschied zwischen den verschiedenen Dokumentenarten macht;
- > die Erfahrungen, die seit dem Inkrafttreten des InfoG im Jahr 2011 gesammelt wurden und zeigen, dass die Zahl der Zugangsgesuche beschränkt bleibt und fast ausschliesslich neue Dokumente betrifft;
- > Probleme der Unterscheidung zwischen Umwelt- und anderen Dokumenten werden entschärft;
- > die Vorwegnahme eines möglichen Beitritts zur Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 18. Juni 2009 (*Tromsø-Konvention*), in der unterschiedslos eine Ausdehnung des Zugangs zu den Dokumenten vorgesehen wird.

Andere Argumente wurden zugunsten der Variante vorgebracht:

- > der Vorteil der Einfachheit und einer grösseren Flexibilität bei der Art, wie das InfoG bei Dokumenten, die nicht unter die Aarhus-Konvention fallen, angewendet wird;
- > eine beschränkte Anpassung, welche die Pflichten aus dem übergeordneten Recht derzeit erfüllt und mindestens der Lösung entspricht, die der Bund für seine eigene Gesetzgebung gewählt hat;
- > die Absicht, nicht erneut auf Lösungen, die bereits 2009 im Grossen Rat diskutiert wurden, zurückzukommen;
- > der praktische Vorteil, dass alle Vorschriften über die Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten grundsätzlich in einem einzigen Gesetzesartikel zusammengefasst werden.

**1.3.6.** Die in der Vernehmlassung geäusserten Kommentare und Bemerkungen wurden vollständig und vertieft untersucht, was dazu führte, dass der Hauptantrag mit einigen Änderungen bestätigt wurde.

- a) Die Bestätigung der Hauptlösung, die darin besteht, die Anpassungen an die Anforderungen aus der Aarhus-Konvention soweit möglich allgemein auszuweiten, ist angesichts der Vernehmlassungsergebnisse gerechtfertigt. Rein rechnerisch waren die geäusserten Meinungen geteilt. In der Kantonsverwaltung sind aber fünf von sieben Direktionen für diese allgemeine Ausweitung. Der Widerstand kam vor allem aus den Gemeinden, die eine Arbeitsüberlastung befürchteten. Aus den Statistiken zum Zugangsrecht geht hervor, dass die Zahl der Gesuche, die jährlich bei den rund 150 Gemeinden des Kantons eingereicht werden, insgesamt etwa 20 beträgt, das entspricht einem Durchschnitt von 0,13 Gesuchen pro Jahr und Gemeinde. Wenn die Situation unverändert bleibt, können die meisten Gemeinden damit rechnen, dass sie alle 7,5 Jahre ein Gesuch behandeln müssen, was nicht übertrieben scheint. Schliesslich sprechen die

- materiellen Argumente ziemlich klar für diese Lösung (s. oben Pkt. 1.3.5 und unten Pkt. 2.3).
- b) Gegenüber dem Entwurf, der in die Vernehmlassung gegeben wurde, wird das Zugangsrecht ausserdem auf Umweltdokumente ausgedehnt, die von Privatpersonen gehalten werden, die in Umweltangelegenheiten Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrnehmen; damit soll eine klare Anforderung der Aarhus-Konvention erfüllt werden. Da diese Personen grundsätzlich keine Entscheide erlassen können, werden die Zugangsgesuche, die an sie gerichtet werden, von der kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission, die eine besondere Entscheidungskompetenz erhält, beurteilt (s. unten Kommentar zu Art. 33a, 34 und 40).
  - c) Auch eine neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wurde berücksichtigt; laut dieser widerspricht der Ausschluss des Zugangs zu Dokumenten zu abgeschlossenen Gerichtsverfahren der Aarhus-Konvention (s. oben Pkt. 1.2.4 Bst. b).
  - d) Die Pflicht, Dokumentenlisten zu erstellen und zu veröffentlichen, um die Aufbewahrung und die Klassierung der Umweltdokumente zu erleichtern, wurde für den Moment aufgegeben. Bei den Gemeinden ist diese Massnahme auf massive Kritik gestossen; dass sie nur für Umweltdokumente gilt, kann in gewisser Hinsicht unangebracht scheinen. Aber die Frage der Listen wird sich demnächst vor einem allgemeineren Hintergrund erneut stellen: Sie wurde auf die Arbeiten zur Ausführung des neuen Gesetzes über die Archivierung und das Staatsarchiv (ArchG, [SGF 17.69](#)) verschoben; in diesem Gesetz werden auf dem Gebiet ebenfalls Anforderungen gestellt (s. Art. 6 Abs. 2 ArchG).
  - e) An einigen Orten wurden ausserdem weitere punktuelle Änderungen angebracht, namentlich wurde eine ausführliche Definition des Begriffs Information über die Umwelt eingeführt (Art. 22 Abs. 4 InfoG).

## 2. Schwerpunkte des Entwurfs

### 2.1. Allgemeines

**2.1.1.** Wie schon ihr Name angibt umfasst der Geltungsbereich der Aarhus-Konvention nicht alle Informationen, sondern nur die Informationen in Umweltangelegenheiten.

**2.1.2.** Damit Schwierigkeiten, zwischen Dokumenten, die zum Geltungsbereich der Konvention gehören, und anderen Dokumenten zu unterscheiden, in Grenzen gehalten werden, ist im Entwurf vorgesehen, dass das InfoG allgemein für alle Arten von Dokumenten an die Anforderungen der Aarhus-Konvention angepasst wird. Wenn man die Anforderungen der Aarhus-Konvention auf alle Informationsbereiche ausdehnt, verzichtet man zwar auf einige besondere Ausnahmen des Freiburger Gesetzes und seines Vorbilds beim Bund, aber man erreicht den Stand der übrigen Kantone auf

diesem Gebiet und nimmt eine allfällige Unterzeichnung der Tromsø-Konvention durch die Schweiz vorweg. Diese Konvention stellt für alle Dokumente (und nicht nur für die Umweltdokumente) Vorschriften beim Zugangsrecht auf, die denjenigen der Aarhus-Konvention sehr nahe kommen, und die Frage von deren Aufnahme in die Schweizerische Rechtsordnung wird sich früher oder später stellen.

**2.1.3.** Da die Aarhus-Konvention in einer Sprache, die dem gesetzgeberischen Umfeld in unserem Land kaum angepasst ist, verfasst wurde, ist eine vollständige Ausrichtung des InfoG auf die Aarhus-Konvention aber in der Praxis nicht denkbar. Einige Anpassungen – wie die teilweise Ausdehnung des Geltungsbereichs des InfoG auf gewisse private Organe und die Einschränkung des Datenschutzes der juristischen Personen (s. unten Pkt. 2.2.2 und Pkt. 2.4.2 Bst. a) – bleiben deshalb ausschliesslich auf Umweltangelegenheiten beschränkt. Aus diesem Grund wird in Artikel 22 Abs. 4 InfoG eine Definition von *Information über die Umwelt* gegeben.

### 2.2. Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereich des Gesetzes

#### 2.2.1. Private Personen, die mit dem Erfüllen von öffentlichen Aufgaben beauftragt sind

**2.2.1.1.** Laut Artikel 2 Abs. 1 Bst. b gilt das Gesetz für Privatpersonen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen, soweit sie rechtsetzende Bestimmungen oder Entscheide im Sinne des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, [SGF 150.1](#)) erlassen können. Diese Einschränkung ist nicht nur nicht mit der Aarhus-Konvention vereinbar (s. Pkt. 1.2.3. Bst. a), sondern sie findet sich in keinem kantonalen Gesetz über die Öffentlichkeit. Im Entwurf ist deshalb vorgesehen, dass sie ungeachtet des betroffenen Bereichs aufgehoben wird.

**2.2.1.2.** Im neuen Wortlaut hat Artikel 2 Abs. 1 Bst. b die Wirkung, dass das InfoG für Organe ohne Entscheidungskompetenz gilt. Die Organe, für die das InfoG gilt, müssen manchmal einen Entscheid beim Zugangsrecht treffen (Art. 33 Abs. 3 InfoG). Da es nicht kohärent und angebracht scheint, diesen Personen die Möglichkeit zu geben, Entscheide nur in einem Bereich zu treffen, wird ein besonderes Verfahren vor der Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission geschaffen (Art. 33a und 40 Bst. c).

#### 2.2.2. Privatpersonen, die unter der Kontrolle eines Gemeinwesens im Zusammenhang mit der Umwelt Tätigkeiten im öffentlichen Interesse ausüben

**2.2.2.1.** Neben den privaten Organen, die *öffentlich-rechtliche Aufgaben* im Sinn von Artikel 2 Abs. 1 Bst. b InfoG erfüllen, unterstellt die Aarhus-Konvention auch die privaten Organe

dem Zugangsrecht, die unter der Kontrolle eines Organs des Gemeinwesens «im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen» (s. Art. 2 § 2 Bst. c der Konvention).

**2.2.2.2.** Der Entwurf übernimmt diese Anforderung in Artikel 21 Abs. 1<sup>bis</sup>, so dass das Zugangsrecht auch für Informationen, die sich auf *die Ausübung von Tätigkeiten im öffentlichen Interesse in Umweltangelegenheiten beziehen*, gilt. Der allgemeine Begriff «Tätigkeit im öffentlichen Interesse» ersetzt in kürzerer Form die Formulierung in der Aarhus-Konvention. Er stammt aus dem Bericht Nr. 267 über das Postulat Nr. 2054.09 Moritz Boschung/Alex Glardon über die Public Corporate Governance (TGR 2011 S. 2126 ff.).

Damit der Artikel 20 Abs. 1<sup>bis</sup> gilt, müssen die Informationen ausserdem in Besitz einer Privatperson oder eines privaten Organs sein, auf die oder das ein Organ eines Gemeinwesens *einen bestimmenden Einfluss* ausüben kann. Ein ähnliches Kriterium für die Unterstellung steht schon im Allgemeinen im Geltungsbereich der Gesetze über die Öffentlichkeit der meisten lateinischen Kantone (GE, NE, JU, VS und TI). Anders als in den genannten Kantonen unterstehen die Organe, die zum Geltungsbereich des neuen Artikels 20 Abs. 1<sup>bis</sup> gehören, dem InfoG nur im Bereich des Zugangsrechts (Kap. 3) und nur für die Informationen, die sie besitzen und die sich auf die von ihnen ausgeübten Tätigkeiten im öffentlichen Interesse beziehen.

**2.2.2.3.** Angesichts der Tatsache, dass die betreffenden Organe keine Zuständigkeit haben, Entscheide im Sinne des VRG zu erlassen, ist im Entwurf die Schaffung eines besonderen Verfahrens vor der Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission vorgesehen (s. unten Kommentar zu den Artikeln 33a und 40 Bst. b).

### 2.3. Allgemeine Ausdehnung der Anforderungen von Aarhus

Im Entwurf wird vorgesehen, die Anforderungen der Aarhus-Konvention für alle Dokumente auf die drei Punkte auszudehnen, in denen das InfoG beim Zugangsrecht klar mit der Aarhus-Konvention unvereinbar ist: *Zugang zu alten Dokumenten, Art. 43 InfoG; Zugang zu den Dokumenten, die ein Organ als Kopien erhalten hat, Art. 29 Abs. 1 Bst. a InfoG und Zugang zu den Dokumenten zu abgeschlossenen Verfahren, Art. 21 Abs. 1 Bst. a InfoG*. Aus folgenden Gründen ist es gerechtfertigt, die betreffenden Einschränkungen unabhängig vom Bereich, zu dem das entsprechende Dokument gehört, aufzuheben:

- a) Das InfoG ist in diesen drei Fällen restriktiver als die grosse Mehrheit der Gesetzgebungen in den übrigen Kantonen. Wenn diese Einschränkungen abgeschafft werden, entfernt man sich zwar vom Modell des Bun-

des (BGÖ), aber man erreicht den Stand der übrigen Kantone.

- b) Die Erfahrungen, die in den vergangenen Jahren gemacht wurden, zeigen, dass die drei fraglichen Fälle in der Praxis keine Probleme verursacht haben. Nur die Ausnahme bei den Dokumenten, die vor dem 1. Januar 2011 erstellt oder erhalten wurden (Art. 43 InfoG), musste manchmal angeführt werden, aber fast nur im ersten Geltungsjahr des InfoG (mit diesem Argument wurden 6 Zugangsverweigerungen im Jahr 2011, 1 im Jahr 2012, 0 in den Jahren 2013 und 2014 und 1 im Jahr 2015 begründet).
- c) Schliesslich zeigen die Statistiken des Jahres 2015, dass die wichtigsten Bereiche, in denen im vergangenen Jahr Zugangsgesuche eingereicht wurden – nämlich die Umwelt, die Landwirtschaft und die Bauten, die über 75% der Gesuche auf sich vereinen –, alle mit dem Begriff der Umweltinformation im Sinne der Aarhus-Konvention verbunden sind. Obwohl wahrscheinlich gewisse Dokumente nicht als «Umweltinformation» bezeichnet werden können, zeigt diese Statistik, dass die Konvention möglicherweise für einen grossen Prozentsatz der Zugangsgesuche gelten könnte. Deshalb ist vernünftig, davon abzusehen, unterschiedliche Ordnungen, die sich gegenseitig überlagern, zu schaffen.

### 2.4. Anpassungen, die auf die Umweltangelegenheiten beschränkt sind

**2.4.1.** Für die übrigen Bestimmungen des InfoG, die nicht vollständig mit der Aarhus-Konvention vereinbar sind (s. oben Pkt. 1.2.5–1.2.7), scheint es nicht angebracht, die Anforderungen der Konvention auf alle Dokumente auszudehnen (s. Pkt. 2.1.3 oben). Im Entwurf wird daher die Frage nur für Umweltangelegenheiten geregelt, wobei eine allgemeine Pflicht vorgesehen wird, die betreffenden Bestimmungen vereinbar mit der Konvention auszulegen (Art. 25 Abs. 4 InfoG).

- a) Der Ausschlussgrund in Zusammenhang mit den *wirtschaftlichen Tätigkeiten, die unter Wettbewerbsbedingungen ausgeübt werden (Art. 3 Abs. 1 InfoG)* kann ausnahmsweise angerufen werden, wenn er vereinbar mit der Ausnahme bei den Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen (Art. 4 § 4 Bst. d der Konvention) ausgelegt werden kann.
- b) Der Ausschlussgrund in Zusammenhang mit den *Protokollen nicht öffentlicher Sitzungen (Art. 29 Abs. 1 Bst. b InfoG)* kann ausnahmsweise angerufen werden, wenn er vereinbar mit der Ausnahme bei der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden (Art. 4 § 4 der Konvention) oder bei internen Mitteilungen von Behörden (Art. 4 § 3 Bst. c der Konvention) ausgelegt werden kann.
- c) Die Ausnahme bei der *Behinderung der Ausführung von Entscheiden des öffentlichen Organs (Art. 26 Abs. 1*

**Bst. d)** sollte auf die Ausführung der Massnahmen, welche die Behörde ergriffen hat, um die Umwelt zu schützen, beschränkt werden, womit sie mit Artikel 4 § 4 Bst. h Aarhus-Konvention vereinbar sein kann. Das ist die Meinung, die der Bundesrat zum Thema von Artikel 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ, dessen Inhalt grob Artikel 26 Abs. 1 Bst. d InfoG entspricht, geäussert hat (*Aarhus-Botschaft*, S. 4357).

- d) Die Ausnahme bei der **Gefährdung der Verhandlungsposition des öffentlichen Organs (Art. 26 Abs. 1 Bst. e InfoG)** kann unter die Kategorie der internen Mitteilung der Behörden, die Gegenstand von Artikel 4 § 3 Bst. c der Konvention ist, fallen. Das ist wieder die Meinung des Bundesrates, diesmal zu Artikel 4 Abs. 4 BGÖ (*Aarhus-Botschaft*, S. 4355).
- e) Was den **offensichtlich unverhältnismässigen Arbeitsaufwand gemäss Artikel 26 Abs. 2 Bst. b InfoG** anbelangt, so kann dieser Grund so ausgelegt werden, dass mit ihm die offensichtlich missbräuchlichen oder zu allgemein formulierten Anträge gemeint sind, die in Artikel 4 § 3 Bst. b der Konvention erwähnt werden.

**2.4.2.** In einigen genau bestimmten Fällen sind im Entwurf punktuelle Änderungen des Gesetzes vorgesehen, die sich auf die Zugangsgesuche in Umweltangelegenheiten beschränken.

- a) Das gilt für die Ausnahme beim **Schutz der Personendaten von juristischen Personen (Art. 27 Abs. 1 InfoG)**. Eine vollständige Ausrichtung auf die Aarhus-Konvention ungeachtet des betroffenen Bereichs wäre in diesem Fall sogar kontraproduktiv. Nicht nur ist der Schutz der Daten von juristischen Personen in der Schweiz allgemein zulässig, sondern die Aarhus-Konvention weicht in diesem Fall auch von der Tromsø-Konvention ab (s. oben Pkt. 2.1.2). Aus diesen Gründen wird im neuen Artikel 27 Abs. 3 InfoG ausdrücklich erwähnt, dass der Schutz der Daten von juristischen Personen nur eingeschränkt wird, wenn Zugangsgesuche in Umweltangelegenheiten gestellt werden. Als Antwort auf die verschiedenen Sorgen, die in der Vernehmlassung geäussert wurden, weist die Bestimmung darauf hin, dass der Schutz von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen vorbehalten bleibt.
- b) Das Zugangsverfahren kann sich angesichts **der Fristen, die in der Konvention vorgesehen sind** (s. oben Pkt. 1.2.7), in einigen Fällen als viel zu lang erweisen. Die Erfahrungen, die in den ersten fünf Geltungsjahren des InfoG gemacht wurden, zeigen aber, dass es schon Mühe macht, die bestehende Regelung einzuhalten. Es ist deshalb illusorisch, allgemein die 60-tägige Frist der Aarhus-Konvention vorzuschreiben, umso mehr, als diese Grenze in der Tromsø-Konvention nicht enthalten ist. Im Entwurf ist deshalb vorgesehen, dass eine zwingende 60-tägige Frist nur im Bereich, der von der Konvention gedeckt wird, und nur, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller es verlangt, eingeführt wird.

## 2.5. Folgen des Entwurfs

**2.5.1.** Der Entwurf dürfte keine direkten finanziellen und personellen Folgen haben. Einerseits geht es im Wesentlichen um eine Anpassung an höheres Recht, das ohnehin direkt anwendbar ist (s. oben Pkt. 1.3.1). Andererseits dürfte er kaum Auswirkungen auf die Zahl der Zugangsgesuche haben, die in den ersten fünf Geltungsjahren des InfoG eher bescheiden war (61 Gesuche 2015, 38 Gesuche 2014, 37 im Jahr 2013, 49 im Jahr 2012 und 53 im Jahr 2011).

**2.5.2.** Während der Vernehmlassung kamen die meisten Vorbehalte von den Gemeinden, die sich vor einer bedeutenden Arbeitsüberlastung fürchteten. Die Erfahrung in den vergangenen fünf Jahren dürfte diese Befürchtungen besänftigen (siehe die Statistik oben unter Pkt. 1.3.6 Bst. a). Der Staatsrat berücksichtigte die Befürchtungen, die bei der Pflicht, Dokumentenlisten zu erstellen, geäussert wurden, dennoch. Obwohl sie nur auf Umweltangelegenheiten beschränkt gewesen wäre, wurde diese einzelne Anforderung angesichts des Arbeitsaufwands, den sie verursacht hätte, als unverhältnismässig betrachtet. Sie wurde deshalb für den Moment fallengelassen (s. oben Pkt. 1.3.6 Bst. a).

**2.5.3.** Der Entwurf lehnt sich weitgehend an das Bundesrecht an. Die Punkte, in denen er davon abweicht, bilden Anpassungen, mit denen im Wesentlichen der Stand erreicht werden kann, der in den meisten Kantonen mit einer Gesetzgebung im Öffentlichkeitsbereich gilt. Die Frage der Vereinbarkeit des Entwurfs mit dem Bundesrecht kann deshalb kaum verneint werden. Indem der Wortlaut des InfoG beim Zugangsrecht weniger restriktiv wird, wird auch die Tatsache, dass dieses Recht im Kanton Freiburg ein Grundrecht ist (Art. 19 Abs. 2 KV), vermehrt berücksichtigt.

**2.5.4.** Bei der Eurokompatibilität kann darauf hingewiesen werden, dass der Entwurf generell die Anforderung der Tromsø-Konvention erfüllt (s. oben Pkt. 2.1.2), obwohl diese von der Schweiz noch nicht ratifiziert wurde.

**2.5.5.** Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Der Staat und die Gemeinden bleiben gemäss dem Grundsatz nach Artikel 37 Abs. 1 InfoG je zuständig, die Zugangsgesuche zu behandeln, die sie betreffen.

**2.5.6.** Der Einfluss des Entwurfs auf die nachhaltige Entwicklung wurde gemäss der Methode Kompass 21 untersucht. Der Entwurf hat insgesamt eine günstige Auswirkung auf die nachhaltige Entwicklung. Seine Wirkungen werden hauptsächlich unter den Gesichtspunkten der Umwelt, der Vorhersehbarkeit des Rechts und der guten Regierungsführung spürbar. Der Gesetzesentwurf beschreibt transparent die Vorschriften, die für Umweltangelegenheiten gelten. Im Entwurf wird eine möglichst durchgehende Anpassung angeboten, wenn möglich ungeachtet des betreffenden Bereichs. Indem der Wortlaut des InfoG beim Zugangsrecht

in einigen Punkten weniger restriktiv wird, namentlich bei der Rückwirkung und beim persönlichen Geltungsbereich, wird die Tatsache, dass dieses Recht im Kanton Freiburg ein Grundrecht ist, vermehrt berücksichtigt und der Stand der übrigen Kantone erreicht.

### 3. Kommentar zu den Änderungen

#### 3.1. Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)

##### *Ingress*

Weil die Aarhus-Konvention im Bereich des Zugangs zur Information in Umweltangelegenheiten von grosser Bedeutung ist und im Gesetzestext und in der Praxis der Behörden auf sie verwiesen werden muss, ist es gerechtfertigt, die Konvention im Ingress des InfoG zu erwähnen.

##### *Art. 2 Abs. 1, allgemeine Erweiterung des Geltungsbereichs*

Zur Unvereinbarkeit von Artikel 2 Bst. b InfoG mit der Aarhus-Konvention und zur Lösung, wie er geändert werden kann, siehe oben die Punkte 1.2.3 Bst. a und 2.2.

Der Bund, der sich demselben Problem gegenüber sah, hat sich darauf beschränkt, das Problem nur für die Umweltdokumente zu lösen. Er hat das über den Artikel 10g Abs. 3 USG gemacht, der für diese Dokumente den Geltungsbereich des Zugangsrechts auf alle Privaten ausdehnt, die mit der Erfüllung von öffentlich-rechtlichen Aufgaben beauftragt wurden.

Im Entwurf wird hingegen ungeachtet des betreffenden Bereichs die vollständige Aufhebung dieser Einschränkung vorgesehen. Damit kann der Stand der kantonalen Gesetze über die Öffentlichkeit erreicht werden. Privatpersonen und Organe privater Einrichtungen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen, unterstehen für diese Tätigkeit dem InfoG, auch wenn sie keine rechtsetzende Bestimmungen oder Entscheide erlassen können.

##### *Art. 2 Abs. 2 und 20, teilweise Erweiterung des Geltungsbereichs*

Der Geltungsbereich des Kapitels 3 InfoG über das Zugangsrecht wird teilweise auf gewisse private Organe ausgedehnt, wenn sie gleichzeitig drei Bedingungen erfüllen:

- a) Sie müssen *Tätigkeiten im öffentlichen Interesse* ausüben. Unter Tätigkeiten im öffentlichen Interesse versteht man Tätigkeiten, die der Staat im Interesse der Öffentlichkeit ausüben muss, die aber keine eigentlichen Hoheitsakte mit einschliessen.

- b) Die Tätigkeiten im öffentlichen Interesse, die sie ausüben, müssen zu den *Umweltangelegenheiten* gehören. Um herauszufinden, ob eine Tätigkeit zu den Umweltangelegenheiten gehört, muss man Artikel 22 Abs. 4, wo der Begriff der Information über die Umwelt definiert wird, zu Hilfe nehmen.
- c) Sie müssen allgemein *der Behörde eines Gemeinwesens unterstellt sein*. Laut Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) im Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention umfasst der Begriff jedes private Organ, das nicht vollkommen autonom bestimmt, wie es vorgeht, sondern bei dem ein öffentliches Organ irgendwie entscheidend ins Handeln eingreifen kann (Entscheid des EuGH vom 19.12.2013 in der Angelegenheit C-279/12, Erw. 68). Um dieses Kriterium genauer auszuführen, übernimmt der Entwurf eine Formulierung, die im Walliser Gesetz gebraucht wird und auf die Mehrheitsbeteiligung oder den bestimmenden Einfluss des Gemeinwesens hinweist.

Zu den betroffenen Organen gehören namentlich: die Stiftungen, die vom Gemeinwesen gehalten werden, die Unternehmen, an denen die Gemeinwesen zu mehr als 50% beteiligt sind (namentlich Groupe E und TPF), und Privatpersonen, die über eine Bewilligung oder eine Konzession verfügen, sofern das Gemeinwesen ihr Handeln entscheidend beeinflussen kann. Ausser in einem Sonderfall dürften die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen im Sinne von Artikel 762 OR, bei denen das Gemeinwesen nur Vertreter ernennen darf, hingegen nicht betroffen sein. Der Staat kann diese Art Organ nur beschränkt kontrollieren, weil die Vertreter vor allem im Interesse der Firma, das dem Interesse des Gemeinwesens immer vorzugehen hat, handeln müssen (zitierter Bericht Nr. 267, TGR 2011 2107, S. 2125). Auf dieser Grundlage verfügt der Staat im Allgemeinen nicht über genug Mittel, um die Organisation und das Handeln dieser Organe entscheidend zu beeinflussen.

Die privaten Organe, welche die Bedingungen nach Artikel 20 Abs. 1 erfüllen, unterstehen dem Zugangsrecht nur für Umweltinformationen, die sie halten und die in Zusammenhang mit den von ihnen ausgeübten Tätigkeiten im öffentlichen Interesse stehen. Unter Vorbehalt von Artikel 33g wenden sie dieselben Vorschriften wie die öffentlichen Organe an, wenn sie Zugangsgesuche behandeln. Sie können insbesondere zum Zugangsgesuch Stellung nehmen (Art. 32 Abs. 3 InfoG) und an einem Mediationsverfahren vor der oder dem Datenschutzbeauftragten mitwirken (Art. 33 Abs. 1 InfoG).

##### *Art. 21, Dokumente zu Gerichts- und Schiedsverfahren*

Zur Unvereinbarkeit von Artikel 21 Abs. 1 Bst. a InfoG mit der Aarhus-Konvention siehe oben Punkt 1.2.4 Bst. b. Mit dem Ausschluss der Dokumente zu Gerichts- und Schieds-

verfahren werden zwei Ziele verfolgt. Erstens soll jede Gefahr einer Kollision mit den besonderen Verfahrensvorschriften vermieden werden. Zweitens soll ein Verfahren nicht durch vorzeitige Verbreitung von Informationen darüber beeinträchtigt werden. Deshalb ist es schliesslich scheinbar logisch, dass dieser Ausschlussgrund pauschal auf hängige Verfahren beschränkt wird, wie das die Mehrheit der übrigen Kantone macht. Das Kantonsgericht hat sich im Übrigen dieser Lösung angeschlossen. Für die abgeschlossenen Verfahren muss das Zugangsrecht normal ausgeübt werden können; es gelten die normalen Einschränkungen, namentlich der Schutz der Daten der beteiligten Personen, der auf dem Gebiet häufig von entscheidender Bedeutung ist.

### **Art. 22, Begriff der Information über die Umwelt**

Zur Notwendigkeit, die «Information über die Umwelt» zu definieren, siehe oben Punkt 2.1.3. Die Definition im Entwurf übernimmt die ausführliche Formulierung der Aarhus-Konvention nicht. Es schien besser zu sein, die pragmatische Lösung des Bundes zu wählen. Anstatt eine lange Liste der Gegenstände zu erstellen, wird im neuen Artikel 22 Abs. 4 InfoG auf die verschiedenen allgemeinen Rechtsbereiche in der Gesetzgebung des Bundes und des Kantons verwiesen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen.

### **Art. 25 und 27, Ausnahmen vom Zugangsrecht und mit der Konvention vereinbare Auslegung**

Zu den Unterschieden zwischen den «normalen» Ausnahmen gemäss InfoG und den Ausnahmen, die in der Aarhus-Konvention zugelassen werden, siehe oben Punkt 2.4.

Diese Unterschiede mögen fein und teilweise redaktionell erscheinen. Der Bund sah sich demselben Problem gegenüber und hat sich auf einige Bemerkungen in der Botschaft beschränkt (*Aarhus-Botschaft*, S. 4353). Im Entwurf wird eine andere Sichtweise gewählt. Es erscheint weder wünschenswert noch möglich, alle Ausnahmen vom Zugangsrecht wiederzugeben und sich am Text der Konvention auszurichten. Will man sich um Information und Transparenz sowohl für die Öffentlichkeit als auch für die Ausführungsorgane bemühen, so scheint es nötig zu sein, im Gesetz ausdrücklich hervorzuheben, dass ein Zugangsgesuch gemäss den Anforderungen der Konvention ausgelegt werden muss, sobald es ein Umweltdokument betrifft. Das wird im neuen Artikel 25 Abs. 4 InfoG getan (für Anwendungsfälle s. oben Pkt. 2.4.1).

An sich könnte mit dem Grundsatz der vereinbaren Auslegung auch das Problem in Artikel 27 über den Schutz der Personendaten gelöst werden (s. oben Pkt. 1.2.6). Da aber hier die Unvereinbarkeit klar definiert ist, scheint es besser, die Lösung des Problems direkt im Gesetz zu geben (Art. 27 Abs. 3 InfoG *neu*), und ihre Wirkung auf Umweltangelegen-

heiten zu beschränken. Das bedeutet aber nicht, dass die juristischen Personen bei Umweltdokumenten gar keinen Schutz geniessen. Sie können sich natürlich nicht auf den Schutz ihrer Personendaten im engen Sinn berufen, können aber bei Bedarf andere Ausnahmen, namentlich den Schutz der Berufs-, Geschäfts und Fabrikationsgeheimnisse, anrufen (s. Art. 27 Abs. 3 in fine).

### **Art. 29, Zugang zu den Dokumenten, die ein Organ als Kopien erhalten hat**

Zur Unvereinbarkeit von Artikel 29 Bst. a mit der Aarhus-Konvention und zur Lösung, die darin besteht, ihn aufzuheben, siehe oben Punkte 1.2.4 Bst. a und 2.3.

Unter dem Verfahrensgesichtspunkt muss für die Aufhebung von Artikel 29 Bst. a in Artikel 37 InfoG eine Ergänzung angebracht werden.

### **Art. 33a, 34 und 40, besondere Entscheidungskompetenz der Kommission**

Die Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission ist zuständig für den Entscheid über Zugangsgesuche, wenn das Organ, an welches das Gesuch gerichtet wurde, keine Kompetenz hat, Entscheide im Sinne des VRG zu fällen (s. oben Pkt. 2.2.1.2 und 2.2.2.3). Wenn die Mediation verlangt wird und nicht erfolgreich ist, werden in diesem Fall die Empfehlung der oder des Beauftragten und der Entscheid über das Zugangsgesuch durch einen Entscheid der Kommission ersetzt.

Die Kommission ist ein multidisziplinäres Organ; sie ist neutral und unabhängig und hat Erfahrung in Fragen der Öffentlichkeit und des Datenschutzes. Wenn sie über Zugangsgesuche entscheidet, handelt sie als Verwaltungsbehörde im Sinne von Artikel 1 Abs. 1 Bst. a VRG. Sie muss also die Verfahrensvorschriften und -garantien gemäss VRG anwenden und beachten.

Im Verfahren instruiert die oder der Beauftragte die Angelegenheit und bereitet einen Entscheidentwurf zuhanden der Kommission vor, die entscheidet, ob sie ihn annehmen oder ändern will. Der Gesuchsteller oder das ersuchte Organ können aber verlangen, dass die oder der Beauftragte am materiellen Verfahren nicht mitwirkt. Mit dieser Möglichkeit werden allfällige Vorbehalte berücksichtigt, die eine Partei bei der Idee haben könnte, dass die oder der Beauftragte gleichzeitig das Mediationsverfahren durchführt und als Organ am Entscheid mitwirkt. Dieselbe Vorschrift steht in Artikel 60 Abs. 2 des Justizgesetzes vom 1. Januar 2011 (JG, SGF 130.1) zum Schlichtungsverfahren.

Gegen Entscheide der Kommission kann beim Kantonsgericht gemäss den Vorschriften über das Verwaltungsjustizverfahren Beschwerde eingereicht werden. Im neuen Artikel 34 Abs. 3 InfoG wird den Organen nach den Artikeln 2

Abs. 1 Bst. b und 20 Abs. 1 InfoG ausdrücklich die Berechtigung zugestanden, gegen Entscheide, welche die Kommission gegen sie gefällt hat, Beschwerde zu führen.

### **Art. 35, Beschwerde an das Kantonsgericht**

Die Aufhebung von Artikel 35 Abs. 2 InfoG steht nicht in Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention. Sie hätte schon beim Erlass des JG stattfinden sollen. Indem er im Entwurf aufgehoben wird, wird eine vergessene Anpassung nachgeholt. Aufgrund der Artikel 29a und 191b BV muss auf Kantonsebene eine «Gerichtsbehörde» über öffentlich-rechtliche Angelegenheiten entscheiden; diese muss die Stellung eines «oberen Gerichts» haben (Art. 86 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005; BGG, [SR 173.110](#)), damit die Beschwerde an das Bundesgericht offen steht. Der Justizrat kann nicht als Gerichtsbehörde betrachtet werden, und die von ihm gefällten Entscheide zum Zugangsrecht stellen keine Urteile dar (s. zu diesen Fragen: das Rechtsgutachten des Amtes für Gesetzgebung, das am 6. Mai 2011 an den Justizrat gerichtet wurde, zum Thema «Welche Art Behörde ist der Justizrat, sind seine Tätigkeiten dem DSchG und dem InfoG unterworfen, welche Rechtsmittel gibt es gegen seine Entscheide?» und den Artikel in der FZR 2011 S. 107 ff.). Artikel 35 Abs. 4 InfoG muss deshalb aufgehoben werden, und da allgemeine Bestimmungen über die Rechtsmittel gegen Entscheide des Justizrats fehlen, gelten die Artikel 7a und 114 Abs. 2 Bst. b VRG (Beschwerde an das Kantonsgericht) (s. auch Art. 35a Abs. 3 JG).

### **Art. 36, Fristen**

Zu den Problemen der Unvereinbarkeit der Vorschriften über die Fristen im InfoG mit denjenigen der Aarhus-Konvention und über die gewählte Lösung siehe oben Punkt 1.2.7 und Punkt 2.4.2 Bst. b.

Damit die Anforderungen der Aarhus-Konvention erfüllt werden, wird in Artikel 36 Abs.<sup>bis</sup> InfoG das Recht für den Gesuchsteller eingeführt, zu verlangen, dass sein Gesuch in höchstens 60 Tagen behandelt wird, wenn das Gesuch sich auf eine Umweltinformation bezieht.

Die Einführung von festen Fristen darf aber nicht dazu führen, dass die Bestimmungen über die Persönlichkeitsrechte allfällig betroffener Dritter verletzt werden. Da es schwierig sein kann, die Gebote der Beschleunigung und des Schutzes der Persönlichkeit Dritter unter einen Hut zu bringen, ist Artikel 36 Abs. 1<sup>bis</sup> freiwillig. Wenn der Gesuchsteller ihn anruft, werden seine eigenen Fristen logischerweise beträchtlich verkürzt.

### **Art. 37, Behandlung eines Gesuchs um Zugang zu einem Dokument, das ein Organ als Kopie erhalten hat**

Artikel 37 Abs. 1<sup>bis</sup> InfoG ist die direkte Folge der Aufhebung von Artikel 29 Abs. 1 Bst. a, in dem die Dokumente, die ein Organ nur als Kopie erhalten hat, vom Zugangsrecht ausgeschlossen wurden. Damit kann das Organ bestimmt werden, das zuständig ist, ein Zugangsgesuch zu behandeln, wenn es um ein Dokument geht, das im Besitz eines dem Gesetz unterstellten Organs ist, aber das nicht ein öffentliches Organ im Sinne von Artikel 2 oder eine Privatperson im Sinne von Artikel 20 Abs. 1<sup>bis</sup> InfoG erstellt oder als Hauptadressat erhalten hat.

### **Art. 43, Dokumente aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des InfoG**

Zur Unvereinbarkeit von Artikel 29 Bst. a mit der Aarhus-Konvention und zur Lösung, die darin besteht, ihn aufzuheben, siehe oben Punkte 1.2.4 Bst. a und 2.3.

Der Bund sah sich demselben Problem gegenüber und hat sich darauf beschränkt, das Problem nur für die Umweltdokumente zu lösen (s. oben Pkt. 1.2.3 Bst. b). Er tat dies über Artikel 10g Abs. 2, 2. Satz, USG, der die Wirkung von Art. 23 BGÖ für diese Dokumente aufhebt.

Im Entwurf ist vorgesehen, Artikel 43 InfoG vollständig aufzuheben, womit der Stand der kantonalen Öffentlichkeitsgesetze erreicht werden kann. Die Ausdehnung des Zugangsrechts auf Dokumente aus der Zeit vor dem 1. Januar 2011 ist kein Hindernis für die Anwendung der übrigen Ausnahmen gemäss Gesetz. Insbesondere muss dafür gesorgt werden, dass die Vorschriften über den Schutz der Personendaten beachtet werden.

## **3.2. Gesetz über den Datenschutz (DSchG)**

### **Art. 30, Amtsdauer der Kommissionsmitglieder**

Am 10. September 2015 verabschiedete der Grosse Rat das Gesetz zur Änderung gewisser Bestimmungen über die Dauer der öffentlichen Nebenämter; es ist am 1. Januar 2016 in Kraft getreten (ASF 2015\_089). Da das DSchG bei dieser Gelegenheit nicht angepasst wurde, wird dieses Versäumnis mit dieser Änderung nachgeholt. Die Amtsdauer der Mitglieder der Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission wird deshalb gemäss dem neuen Wortlaut von Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 22. September 1982 betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter (SGF 122.8.2) von 4 auf 5 Jahre verlängert.

## Loi

du

### **modifiant la loi sur l'information et l'accès aux documents**

(adaptation à la Convention d'Aarhus)

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), approuvée par l'Assemblée fédérale le 27 septembre 2013;

Vu la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, notamment ses articles 7 al. 8 et 10g;

Vu le message 2015-CE-127 du Conseil d'Etat du 6 juin 2016;

Sur la proposition de cette autorité,

#### *Décrète:*

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

La loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (RSF 17.5) est modifiée comme il suit:

##### ***Vu***

*Ajouter à la fin des «Vu» la référence suivante:*

Vu la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), approuvée par l'Assemblée fédérale le 27 septembre 2013;

##### ***Art. 2 al. 1 let. b et al. 2 (nouveau)***

<sup>1</sup> [La présente loi s'applique aux organes publics suivants:]

## Gesetz

vom

### **zur Änderung des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten**

(Anpassung an die Aarhus-Konvention)

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf das am 27. September 2013 von der Bundesversammlung genehmigte Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention);

gestützt auf das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz, namentlich die Artikel 7 Abs. 8 und 10g;

nach Einsicht in die Botschaft 2015-CE-127 des Staatsrats vom 6. Juni 2016;

auf Antrag dieser Behörde,

#### *beschliesst:*

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

Das Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (SGF 17.5) wird wie folgt geändert:

##### ***gestützt auf***

*Nach den «gestützt auf ...» folgenden Hinweis anfügen:*

gestützt auf das am 27. September 2013 von der Bundesversammlung genehmigte Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention);

##### ***Art. 2 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 (neu)***

<sup>1</sup> [Dieses Gesetz gilt für folgende öffentliche Organe:]

b) les personnes privées et les organes d'institutions privées, si et dans la mesure où ils accomplissent des tâches de droit public.

<sup>2</sup> Les dispositions sur l'accès aux documents officiels (chap. 3) s'appliquent en outre dans les situations visées à l'article 20 al. 1<sup>bis</sup>, aux conditions fixées par celui-ci.

**Art. 20 al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)**

<sup>1bis</sup> Le droit d'accès s'applique également aux informations sur l'environnement:

- a) qui sont en la possession d'une personne privée dans laquelle l'Etat ou les communes détiennent une participation majoritaire ou sur laquelle ils exercent une influence prépondérante;
- b) et qui sont en relation avec des activités d'intérêt public exercées par cette personne dans le domaine de l'environnement.

**Art. 21 al. 1 let. a**

[<sup>1</sup> Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables aux domaines suivants, qui sont régis exclusivement par la législation spéciale:]

- a) la consultation des documents relatifs à des procédures civiles, pénales, de juridiction administrative et d'arbitrage pendantes;

**Art. 22 titre médian et al. 4 (nouveau)**

Notions de «document officiel» et d'«information sur l'environnement»

<sup>4</sup> Sont des informations sur l'environnement au sens de la présente loi les informations enregistrées sur un support quelconque et qui découlent des domaines d'application des législations sur la protection de l'environnement, la protection de la nature et du paysage, la protection des eaux, la protection contre les dangers naturels, la sauvegarde des forêts, la chasse, la pêche, le génie génétique et la protection du climat, ainsi que les informations relevant de dispositions sur l'énergie qui se rapportent à ces domaines.

**Art. 25 al. 4 (nouveau)**

<sup>4</sup> Lorsque la demande d'accès concerne des informations sur l'environnement, les exceptions au droit d'accès prévues par la présente loi et par la législation spéciale doivent être interprétées conformément aux exigences de la Convention d'Aarhus.

b) Privatpersonen und Organe privater Einrichtungen, insofern sie öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen.

<sup>2</sup> Die Bestimmungen über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (3. Kap.) gelten ausserdem in Situationen nach Artikel 20 Abs. 1<sup>bis</sup> zu den dort festgesetzten Bedingungen.

**Art. 20 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)**

<sup>1bis</sup> Das Zugangsrecht gilt ebenfalls für Informationen über die Umwelt:

- a) wenn sie im Besitz einer Privatperson sind, an welcher der Staat oder die Gemeinden eine Mehrheitsbeteiligung oder auf die sie einen bestimmenden Einfluss hat;
- b) und wenn sie mit Tätigkeiten im öffentlichen Interesse, die von dieser Person in Umweltangelegenheiten ausgeübt werden, verbunden sind.

**Art. 21 Abs. 1 Bst. a**

[<sup>1</sup> Die Bestimmungen dieses Kapitels gelten für die folgenden, ausschliesslich durch die Spezialgesetzgebung geregelten Bereiche nicht:]

- a) die Einsichtnahme in Dokumente, die sich auf hängige Zivil-, Straf-, Verwaltungsjustiz- und Schiedsverfahren beziehen;

**Art. 22 Artikelüberschrift und Abs. 4 (neu)**

Begriffe des «amtlichen Dokuments» und der «Information über die Umwelt»

<sup>4</sup> Informationen über die Umwelt im Sinne dieses Gesetzes sind Informationen, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sind und die aus den Vollzugsbereichen der Gesetzgebungen über den Umweltschutz, den Natur- und Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, den Schutz vor Naturgefahren, den Schutz der Wälder, die Jagd, die Fischerei, die Gentechnik und den Klimaschutz stammen, sowie Informationen zu Vorschriften über die Energie, die sich auf diese Bereiche beziehen.

**Art. 25 Abs. 4 (neu)**

<sup>4</sup> Betrifft das Zugangsgesuch Informationen über die Umwelt, so müssen die Ausnahmen beim Zugangsrecht in diesem Gesetz und in der Spezialgesetzgebung im Sinne der Aarhus-Konvention ausgelegt werden.

**Art. 27 al. 3 (nouveau)**

<sup>3</sup> Toutefois, lorsque la demande d'accès concerne des informations sur l'environnement, l'exception prévue par le présent article ne protège pas les données des personnes morales. L'article 28 let. a est réservé.

**Art. 29 al. 1 let. a**

*Abrogée*

**Art. 33a (nouveau) Décision de la Commission**

<sup>1</sup> La recommandation du ou de la préposé-e et la décision de l'organe public sont remplacées par une décision de la Commission cantonale de la transparence et de la protection des données dans les cas où la demande d'accès a été adressée à:

- a) une personne ou un organe mentionné à l'article 2 al. 1 let. b, lorsque cette personne ou cet organe est dépourvu de compétences décisionnelles;
- b) une personne privée visée par l'article 20 al. 1<sup>bis</sup>.

<sup>2</sup> Sauf opposition expresse d'une partie, le ou la préposé-e instruit l'affaire et prépare le projet de décision.

**Art. 34 al. 1 et 3 (nouveau)**

<sup>1</sup> Les décisions prises en application des articles 33 al. 3 et 33a sont sujettes ... (*suite inchangée*).

<sup>3</sup> Les personnes et organes mentionnés aux articles 2 al. 1 let. b et 20 al. 1<sup>bis</sup> ont qualité pour recourir contre les décisions prises à leur égard par la Commission cantonale de la transparence et de la protection des données.

**Art. 35 al. 2**

*Abrogé*

**Art. 36 al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)**

<sup>1bis</sup> Lorsque la demande d'accès concerne des informations sur l'environnement, les organes publics veillent à ce que la décision qui clôt la procédure d'accès (art. 33 al. 3 et 33a) puisse, si la personne qui a demandé l'accès l'exige, être rendue dans un délai de soixante jours au maximum à partir du dépôt de la demande. Le délai de trente jours pour requérir une médiation (art. 33 al. 1) peut alors au besoin être réduit à cinq jours.

**Art. 27 Abs. 3 (neu)**

<sup>3</sup> Betrifft das Zugangsgesuch jedoch Informationen über die Umwelt, so schützt die Ausnahme in diesem Artikel die Daten der juristischen Personen nicht. Artikel 28 Bst. a bleibt vorbehalten.

**Art. 29 Abs. 1 Bst. a**

*Aufgehoben*

**Art. 33a (neu) Entscheid der Kommission**

<sup>1</sup> Die Empfehlung der oder des Beauftragten und der Entscheid des öffentlichen Organs werden durch einen Entscheid der kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission ersetzt, wenn das Zugangsgesuch an folgende Stellen gerichtet wurde:

- a) eine Person oder ein Organ nach Artikel 2 Abs. 1 Bst. b, sofern diese Person oder dieses Organ keine Entscheidungsbefugnis hat;
- b) eine Privatperson nach Artikel 20 Abs. 1<sup>bis</sup>.

<sup>2</sup> Die oder der Beauftragte instruiert die Angelegenheit und bereitet den Entscheidentwurf vor, wenn keine Partei ausdrücklich Einsprache erhebt.

**Art. 34 Abs. 1 und 3 (neu)**

<sup>1</sup> Gegen Entscheide, die nach den Artikeln 33 Abs. 3 und 33a getroffen wurden, kann ... (*Fortsetzung unverändert*)

<sup>3</sup> Personen nach den Artikeln 2 Abs. 1 Bst. b und 20 Abs. 1<sup>bis</sup> sind zur Beschwerde gegen Entscheide, die gegen sie von der kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission getroffen wurden, berechtigt.

**Art. 35 Abs. 2**

*Aufgehoben*

**Art. 36 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)**

<sup>1bis</sup> Betrifft das Zugangsgesuch Informationen über die Umwelt, so sorgen die öffentlichen Organe dafür, dass der Entscheid am Ende des Zugangsverfahrens (Art. 33 Abs. 3 und 33a) auf Antrag der Person, die um den Zugang ersucht hat, spätestens 60 Tage nach Eingang des Gesuchs gefällt werden kann; die Frist von 30 Tagen für einen Schlichtungsantrag (Art. 33 Abs. 1) kann in diesem Fall bei Bedarf auf 5 Tage verkürzt werden.

**Art. 37 al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)**

<sup>1bis</sup> Si le document n'a été ni produit ni reçu à titre principal par un organe soumis à la présente loi, la demande est traitée par l'organe qui le détient.

**Art. 40 let. c<sup>bis</sup> (nouvelle)**

[Dans le domaine du droit d'accès aux documents officiels, la Commission cantonale de la transparence et de la protection des données a pour tâches:]

<sup>c<sup>bis</sup></sup>) de rendre les décisions en matière de droit d'accès prévues à l'article 33a;

**Art. 43**

*Abrogé*

**Art. 2**

La loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (RSF 17.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 30 al. 1, 1<sup>re</sup> phr.**

<sup>1</sup> La Commission cantonale de la transparence et de la protection des données est formée d'un président ou d'une présidente et de six membres, élus par le Grand Conseil à la suite d'une proposition du Conseil d'Etat. (...).

**Art. 3**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

**Art. 37 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)**

<sup>1bis</sup> Hat nicht ein Organ, das diesem Gesetz untersteht, das Dokument erstellt oder als Hauptadressat erhalten, so wird das Gesuch vom Organ behandelt, in dessen Besitz sich das Dokument befindet.

**Art. 40 Bst. c<sup>bis</sup> (neu)**

[Im Bereich des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hat die kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission folgende Aufgaben:]

<sup>c<sup>bis</sup></sup>) Sie erlässt die Entscheide über das Zugangsrecht nach Artikel 33a;

**Art. 43**

*Aufgehoben*

**Art. 2**

Das Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (SGF 17.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 30 Abs. 1, 1. Satz**

<sup>1</sup> Die kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission setzt sich aus der Präsidentin oder dem Präsidenten und sechs Mitgliedern zusammen, die vom Grossen Rat auf Vorschlag des Staatsrats gewählt werden. (...).

**Art. 3**

<sup>1</sup> Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

Anhang

GRAND CONSEIL

2015-CE-127

**Projet de loi:  
Modification de la loi sur l'information et l'accès aux documents (adaptation à la Convention d'Aarhus)**

*Présidence* : Jacques Vial

*Membres* : David Bonny, Dominique Corminboeuf-Strehblow, Olivier Flechtner, Christine Jakob, Gabriel Kolly, Nicolas Lauper, Michel Losey, Roland Mesot, Anne Meyer Loetscher, Christa Mutter

*A la suite du renvoi du projet à la commission, celle-ci se détermine comme suit :*

**Proposition de réouverture de la discussion**

Par 9 voix contre 1, la commission décide de rouvrir la discussion sur l'extension du champ d'application de la loi telle que proposée à l'art. 2 du projet.

*La commission fait les nouvelles propositions suivantes au Grand Conseil :*

**Propositions acceptées (projet bis)**

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

**Art. 1**

La loi sur l'information et l'accès aux documents est modifiée comme il suit :

*Art. 2 al. 1 let. b et c (nulle) et al. 2 (nveau)*    Champ d'application

- <sup>1</sup> [La présente loi s'applique aux organes publics suivants :]
- a) ...
  - b) les personnes privées et les organes d'institutions privées, ~~si et dans la mesure où ils accomplissent des tâches de droit public~~ qui

**A1**

GROSSER RAT

2015-CE-127

**Gesetzesentwurf: Änderung des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten (Anpassung an die Aarhus-Konvention)**

*Präsidium*: Jacques Vial

*Mitglieder*: David Bonny, Dominique Corminboeuf-Strehblow, Olivier Flechtner, Christine Jakob, Gabriel Kolly, Nicolas Lauper, Michel Losey, Roland Mesot, Anne Meyer Loetscher, Christa Mutter

*Nach der Rückweisung des Entwurfs an die Kommission, entscheidet diese wie folgt:*

**Antrag auf Wiedereröffnung der Diskussion**

Mit 9 gegen 1 Stimmen beschliesst die Kommission, die Diskussion über die Ausdehnung des Geltungsbereichs wie in Artikel 2 des Entwurfs beantragt wieder zu eröffnen.

*Die Kommission stellt dem Grossen Rat folgende neue Anträge:*

**Angenommene Anträge (projet bis)**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

**Art. 1**

Das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten wird wie folgt geändert:

*Art. 2 Abs. 1 Bst. b und c (neu) und Abs. 2 (neu)*    Geltungsbereich

- <sup>1</sup> [Dieses Gesetz gilt für folgende öffentliche Organe:]
- a) ...
  - b) Privatpersonen und Organe privater Einrichtungen, ~~insofern sie öffentlich rechtliche Aufgaben erfüllen~~ die öffentlich-rechtliche

accomplissent des tâches de droit public, dans la mesure où ils peuvent édicter des règles de droit ou rendre des décisions au sens du code de procédure et de juridiction administrative. (*texte en vigueur actuellement*)

- c) <sup>nveau</sup> les personnes privées et les organes d'institutions privées qui accomplissent des tâches de droit public dans le domaine de l'environnement, même s'ils n'ont pas la compétence d'édicter des règles de droit ou de rendre des décisions.

2 ...

**Art. 20 al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)** Droit d'accès

1<sup>bis</sup> Le droit d'accès s'applique également aux informations sur l'environnement

- a) ~~qui sont en la possession d'une personne privée dans laquelle l'Etat ou les communes détiennent une participation majoritaire ou sur laquelle ils exercent une influence prépondérante ;~~  
 b) ~~et qui sont en relation avec des activités d'intérêt public exercées par cette personne dans le domaine de l'environnement.~~

détenues par une personne privée qui assume des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournit des services publics en rapport avec l'environnement, lorsque cette personne agit sous l'autorité d'un organe visé à l'article 2 al. 1 let. a ou b.

**Art. 33a (nouveau)** Décision de la Commission

1 ...

- a) une personne ou un organe mentionné à l'article 2 al. 1 let. ~~b c~~, lorsque cette personne ou cet organe est dépourvu de compétences décisionnelles ;

**Art. 34 al. 3 (nouveau)** Voies de droit

<sup>3</sup> Les personnes et organes mentionnés aux articles 2 al. 1 let. ~~b c~~ et 20 al. 1bis ont qualité pour recourir contre les décisions prises à leur égard par la Commission cantonale de la transparence et de la protection des données.

A2  
CE

A3  
CE

A4  
CE

Aufgaben erfüllen, soweit sie rechtsetzende Bestimmungen oder Entscheide im Sinne des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege erlassen können. (*derzeit geltender Text*)

- c) <sup>neu</sup> Privatpersonen und Organe privater Einrichtungen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben im Bereich der Umwelt erfüllen, selbst wenn sie keine rechtsetzende Bestimmungen und keine Entscheide erlassen dürfen.

2 ...

**Art. 20 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)** Zugangsrecht

1<sup>bis</sup> Das Zugangsrecht gilt ebenfalls für Informationen über die Umwelt,

- a) ~~wenn sie im Besitz einer Privatperson sind, an welcher der Staat oder die Gemeinden eine Mehrheitsbeteiligung oder einen bestimmenden Einfluss hat;~~  
 b) ~~und wenn sie mit Tätigkeiten im öffentlichen Interesse, die von dieser Person in Umweltangelegenheiten ausgeübt werden, verbunden sind.~~

die im Besitz einer Privatperson sind, wenn diese im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten hat, öffentliche Funktionen wahrnimmt oder öffentliche Dienstleistungen erbringt und unter der Kontrolle eines Organs nach Artikel 2 Abs. 1 Bst. a oder b handelt.

**Art. 33a (neu)** Entscheid der Kommission

1 ...

- a) eine Person oder ein Organ nach Artikel 2 Abs. 1 Bst. ~~b c~~, sofern diese Person oder dieses Organ keine Entscheidungsbefugnis hat;

**Art. 34 al. 3 (neu)** Rechtsmittel

<sup>3</sup> Personen nach den Artikeln 2 Abs. 1 Bst. ~~b c~~ und 20 Abs. 1bis sind zur Beschwerde gegen Entscheide, die gegen sie von der kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission getroffen wurden, berechtigt.

**Vote final**

Par 9 voix sans opposition ni abstention (1 membre excusé et 1 membre a quitté la séance), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

**Résultats des votes**

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

**Première lecture**

La proposition A1, opposée à la proposition du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 1 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 1 et 0 abstention.

La proposition A3, opposée à la proposition du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A4, opposée à la proposition du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention.

*Le 19 septembre 2016*

**Schlussabstimmung**

Mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist entschuldigt und 1 Mitglied hat die Sitzung verlassen) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

**Abstimmungsergebnisse**

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

**Erste Lesung**

**A1** Antrag A1 obsiegt gegen den Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.  
**CE**

**A2** Antrag A2 obsiegt gegen den Antrag des Staatsrats mit 8 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.  
**CE**

**A3** Antrag A3 obsiegt gegen den Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.  
**CE**

**A4** Antrag A4 obsiegt gegen den Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.  
**CE**

*Den 19. September 2016*

**Message 2015-DSJ-244**

28 juin 2016

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi sur l'exécution des peines et des mesures (LEPM)**

<b>1. Nécessité de la révision</b>	<b>1</b>
1.1. Une seule loi pour une vision d'ensemble	1
1.2. Moderniser l'organisation pénitentiaire pour pouvoir relever les nouveaux défis	1
1.3. Tirer les leçons des drames récents et mieux gérer les risques	2
<b>2. Analyse de la structure actuelle et des défis à venir</b>	<b>2</b>
2.1. Spécificités fribourgeoises	2
2.2. Révision du droit des sanctions et introduction de ROS	2
<b>3. Points essentiels de la réforme</b>	<b>2</b>
3.1. Organisation pénitentiaire	3
3.1.1. Fusion de la section «application des sanctions pénales» et du Service de probation	3
3.1.2. Etablissements de détention réunis sous une même entité autonome	3
3.1.3. Coordination assurée par la Direction	4
3.2. Procédure d'exécution des peines et des mesures	4
3.2.1. Une seule loi – une ordonnance	4
3.2.2. Modifications dans l'exécution des peines	4
<b>4. Déroulement des travaux</b>	<b>4</b>
<b>5. Conséquences</b>	<b>4</b>
<b>6. Résultats de la consultation</b>	<b>5</b>
<b>7. Commentaire des articles</b>	<b>5</b>

**1. Nécessité de la révision****1.1. Une seule loi pour une vision d'ensemble**

Actuellement, le canton de Fribourg fixe son organisation pénitentiaire et règlemente l'exécution des peines et des mesures dans une quinzaine de textes cantonaux différents<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La Loi sur les établissements de Bellechasse (RSF 341.1.1), l'Ordonnance concernant l'application des sanctions pénales (RSF 340.12), l'Ordonnance concernant l'exécution des peines sous la forme de journées séparées (RSF 340.21), l'Ordonnance sur l'exécution du travail d'intérêt général (RSF 340.23), l'Ordonnance concernant la Commission consultative de libération conditionnelle et d'examen de la dangerosité (RSF 340.32), l'Ordonnance concernant le Service de probation (RSF 340.42), l'Arrêté fixant le statut des visiteurs des détenus (RSF 340.43), le Règlement des détenus des Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.12), le Règlement de maison du foyer La Sapinière (RSF 341.1.121), le Règlement concernant la durée du travail et l'horaire de certaines catégories de collaborateurs rattachés aux Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.13), l'Ordonnance fixant le prix de pension des personnes placées à des fins d'assistance aux Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.16), l'Arrêté concernant l'habillement, l'équipement et l'armement du personnel des Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.19), le Règlement des prisons (RSF 341.2.11), l'Ordonnance fixant le prix facturé pour une journée de détention dans les prisons (RSF 341.2.16).

La législation s'est en effet étoffée au fil des évolutions et modifications légales fédérales. Cette situation est devenue source de complexité pour les praticiennes et praticiens du domaine pénitentiaire mais aussi à l'origine potentielle d'un manque de cohérence et d'efficacité, raison pour laquelle il est maintenant indispensable de préparer un nouveau cadre légal fruit d'une réflexion et d'une vision d'ensemble. Il importe aussi de le simplifier en redéfinissant clairement les procédures ainsi que les compétences des différents acteurs et actrices de cette chaîne.

**1.2. Moderniser l'organisation pénitentiaire pour pouvoir relever les nouveaux défis**

Les Etablissements pénitentiaires de Bellechasse constituent l'un des plus importants maillons de la chaîne, de par l'importance de son rôle dans l'exécution des peines mais aussi de la grandeur de sa structure en termes de budget,

de personnel et d'infrastructures. Or la loi qui régit cet établissement concordataire d'importance date de près de 20 ans<sup>1</sup>. Son statut autonome est le fruit d'une longue tradition dans le canton de Fribourg, ce qui a permis une gestion plus directe de l'immense domaine agricole et de ses nombreux bâtiments.

Ce statut ne doit toutefois pas empêcher la mise en œuvre d'une politique pénitentiaire concertée et le développement de synergies au niveau opérationnel. En effet, l'accroissement de la population carcérale, son évolution sociologique, la gestion des risques sécuritaires mais aussi les enjeux financiers d'importance liés au système pénitentiaire constituent autant de défis, toujours plus lourds et complexes, auxquels doivent faire face les autorités cantonales chargées de l'exécution des peines. La réunion des établissements de détention sous un même toit (cf. 3.1.1) ainsi que le regroupement du Service de l'application des sanctions pénales et du Service de probation (3.1.2) contribueront également à relever ces défis.

### 1.3. Tirer les leçons des drames récents et mieux gérer les risques

Plusieurs meurtres commis par des délinquants récidivistes dans les cantons d'Argovie, de Vaud et de Genève ont défrayé la chronique entre 2009 et 2013. Ils ont rappelé aux autorités et au public l'importance d'une gestion et d'une organisation minutieuse de l'exécution des peines. Le présent projet tient compte des enseignements tirés de ces affaires, notamment dans l'aménagement des procédures et l'échange des données. Par ailleurs, la nouvelle législation entend offrir un cadre favorable à l'introduction du concept de l'exécution des sanctions orientée vers les risques (ROS).

## 2. Analyse de la structure actuelle et des défis à venir

### 2.1. Spécificités fribourgeoises

L'organisation fribourgeoise est singulière à plusieurs égards dans le paysage pénitentiaire suisse:

- > les deux grands établissements de détention, les Etablissements de Bellechasse et la Prison centrale, ont des statuts très différents;
- > les Etablissements de Bellechasse sont un établissement autonome de droit public;
- > la Prison centrale est une section du service d'exécution des sanctions;
- > le canton de Fribourg ne dispose pas d'un service pénitentiaire.

A l'heure actuelle, l'organigramme s'avère compliqué et peu cohérent. Les différents services et établissements de détention appelés à collaborer n'ont pas de lien hiérarchique entre eux et ne disposent pas du même statut. C'est le cas en particulier des deux grands établissements de détention. Les Etablissements de Bellechasse, autonomes, dépendent en effet directement du Conseil d'Etat, alors que la Prison centrale est une section du Service d'application des sanctions pénales et des prisons. Cette dernière ne jouit de surcroît d'aucun relais particulier au Grand Conseil contrairement aux Etablissements de Bellechasse qui comptent des député-e-s dans leur commission administrative.

Depuis quelques années, la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) a entrepris de poser les bases d'une véritable politique pénitentiaire cantonale. Des séances de coordination se tiennent régulièrement avec la DSJ, les Etablissements de Bellechasse (EB), le Service d'application des sanctions pénales et des prisons (SASPP) et le Service de probation (SProb), afin de définir une stratégie et une ligne d'action communes et de surmonter la segmentation structurelle du domaine pénitentiaire cantonal.

### 2.2. Révision du droit des sanctions et introduction de ROS

La réforme du droit des sanctions entrera en vigueur en principe en 2018. Elle comprend notamment l'introduction du bracelet électronique, la réintroduction des courtes peines et le retour du travail d'intérêt général comme forme d'exécution de la sanction pénale.

L'adoption du nouveau concept de gestion des risques, ROS, impliquera des changements notables, nécessitant l'édiction de nouveaux cahiers des charges et la mise en place de nouveaux processus de travail (cf. 1.3).

## 3. Points essentiels de la réforme

Le projet de loi comprend deux grandes sections. La première est consacrée à l'organisation pénitentiaire proprement dite et la seconde à la procédure d'exécution des peines.

La nouvelle organisation proposée vise à offrir un cadre permettant la mise en place d'une stratégie destinée à répondre aux besoins du domaine de l'exécution des sanctions pénales et à permettre une gestion efficace et rationnelle des entités, et ce, en tenant compte de manière appropriée de l'histoire et de la culture politique du canton de Fribourg.

<sup>1</sup> Loi du 2 octobre 1996 sur les Etablissements de Bellechasse (LEB), <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/86?locale=fr>

### 3.1. Organisation pénitentiaire

#### 3.1.1. Fusion de la section «application des sanctions pénales» et du Service de probation

Constat a été fait que la Section en charge de l'application des sanctions pénales a davantage de similitudes et de potentiels de collaborations avec le Service de probation, notamment en termes de ressources humaines (personnel administratif, criminologie), qu'avec la Prison centrale qui assume une mission complètement différente.

Il est donc prévu de séparer la section «Prisons» de la section «Applications des sanctions pénales» et de créer un nouveau Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, en charge précisément de l'exécution des peines et des mesures et de l'assistance de probation.

Ce nouveau Service constituera un cadre optimal pour l'introduction du nouveau concept de gestion des risques ROS, dans la mesure où il tend à suivre une personne durant tout son parcours pénal, jusqu'au terme de la période où elle est sous mandat de probation. La réintégration sociale de cette personne continue donc d'être un objectif important de ce nouveau Service.

Quant à la section «prisons», c'est-à-dire à la Prison centrale (les prisons de district ayant toutes été fermées au cours des années passées), elle sera regroupée avec les Etablissements de Bellechasse pour former le nouvel Etablissement de détention fribourgeois.

#### 3.1.2. Etablissements de détention réunis sous une même entité autonome

##### a) Une seule entité

La Prison centrale et les Etablissements de Bellechasse assument des missions pénitentiaires différentes mais complémentaires. La première est consacrée essentiellement à la détention avant jugement et la seconde à l'exécution des peines. Cependant, leurs besoins en termes de personnel sécuritaire, médical et social sont similaires.

Le projet de loi prévoit donc la réunion de ces deux structures sous une même entité sous la dénomination de l'Etablissement de détention fribourgeois. Cette opération permettra ainsi une gestion des ressources plus efficace et cohérente (un seul statut pour les agents et les agentes de détention, un seul uniforme, une professionnalisation des procédures de recrutements, plus de mobilité et de flexibilité), une émergence plus simple de solutions pragmatiques pour la gestion des personnes détenues difficiles et enfin une création naturelle de synergies dans les domaines de l'informatique, de la sécurité et de la prise en charge médicale en particulier.

Sur le plan stratégique également, les deux entités réunies pourront regrouper leurs forces au service de la politique pénitentiaire qui sera définie par le Conseil d'Etat et pour assurer le placement des personnes prévenues ou détenues sous autorité fribourgeoise, en collaboration étroite avec le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, qui siègera à l'avenir dans la Commission administrative de l'Etablissement de détention fribourgeois. Enfin, la Direction en charge de l'application et de l'exécution des sanctions pénales (ci-après: la Direction), actuellement la DSJ, jouera un rôle accru en termes de coordination, tranchera les éventuels litiges qui surgiraient entre les deux entités et pourra donner des instructions (cf. 3.1.3).

##### b) Maintien du statut autonome

Le statut autonome des Etablissements de Bellechasse constitue une singularité dans le paysage des établissements pénitentiaires en Suisse. Seul l'établissement intercantonal de Bostadel, à Menzingen (ZG), dispose d'une telle structure juridique en raison de sa co-gestion par les cantons de Bâle et de Zoug.

Toutefois, au plan fribourgeois, ce mode de gestion est particulièrement répandu et apprécié, puisque pas moins d'une quinzaine d'établissements autonomes co-existent<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la direction des Etablissements de Bellechasse trouve dans ce statut, qui lui permet notamment de gérer avec une certaine souplesse le deuxième plus grand domaine agricole de Suisse, une grande source de motivation. Ce statut permet aussi la tenue d'une comptabilité analytique qui offre une vision claire des coûts effectifs, ce qui n'est pas le cas dans d'autres cantons où les différentes prestations offertes par les établissements de détention émargent dans les budgets de différentes entités. Pour ces différentes raisons, il est proposé de maintenir le statut autonome. Il s'agit aussi de l'étendre à la Prison centrale dans le cadre de l'Etablissement de détention fribourgeois.

##### c) Nouvelle structure dirigeante

La structure organisationnelle dirigeante mérite une profonde refonte, compte tenu de la réunion sous un même toit des EB et de la Prison centrale.

La tête de la structure sera chapeauté par un Conseil de direction présidé par le directeur ou la directrice de l'Etablissement et au sein duquel une place particulière devra être accordée à la Prison centrale.

<sup>1</sup> Cf. Ordonnance désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat du 09.07.2002, en vigueur depuis: 01.01.2003

#### *d) Adaptation de la composition de la commission administrative*

La Commission administrative actuelle a un double rôle. Elle assure à la fois les fonctions d'un conseil d'administration, de par ses compétences, et d'une commission du Grand Conseil, de par sa composition.

Dans ce milieu en constante évolution qui doit affronter des enjeux importants (maîtrise des coûts, évolution de la population carcérale, adéquation des places de travail, enjeux sécuritaires), les autorités et la direction de l'Etablissement doivent pouvoir compter sur une Commission composée notamment de spécialistes du domaine pénitentiaire ou de la gestion. Il est donc prévu que le Conseil d'Etat nomme trois experts ou expertes. Le Grand Conseil pourra quant à lui désigner trois des siens pour siéger au sein de ladite Commission. Par ailleurs, elle continuera à être présidée par le Conseiller ou la Conseillère d'Etat en charge de l'application et de l'exécution des sanctions pénales mais afin de garantir une meilleure coordination et un meilleur flux des informations, il est proposé que le ou la chef-fe du Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation en fasse également partie. Enfin, un représentant ou une représentante du personnel continuera de représenter la Commission du personnel dans cette nouvelle Commission.

#### 3.1.3. Coordination assurée par la Direction

Le projet de loi ne prévoit pas la création d'un Service pénitentiaire qui chapeauterait l'ensemble des entités en lien avec la privation de liberté. Pour y suppléer, il est prévu de coordonner les différentes entités, créer des synergies et donner, si nécessaire, des instructions. La Direction assumera la responsabilité du bon fonctionnement général des différentes entités pour le compte du Conseil d'Etat, qui exercera la haute surveillance, et mettra en œuvre la politique pénitentiaire cantonale.

Elle veillera aussi au bon développement des conventions intercantionales et à la bonne collaboration avec les services qui gravitent autour du domaine pénitentiaire, à savoir la Police, le Ministère public, le Service de la population et des migrants, le Pouvoir judiciaire. Elle préparera à l'attention du Conseil d'Etat tous les dossiers stratégiques en lien avec le domaine pénitentiaire.

### 3.2. Procédure d'exécution des peines et des mesures

#### 3.2.1. Une seule loi – une ordonnance

Cette partie plus technique et plus règlementée au niveau fédéral et international comporte moins de changements fondamentaux. Un des enjeux est de déterminer ce qui doit être fixé dans la loi et ce qui doit être réglé dans le cadre d'une

ordonnance. Actuellement, en l'absence d'une véritable loi sur l'exécution des peines et des mesures, la majorité des règles se trouvent dans des ordonnances. Il importe aussi de mettre à jour la législation et de la rendre plus claire et lisible.

#### 3.2.2. Modifications dans l'exécution des peines

Parmi les principaux changements proposés à ce chapitre, il convient de citer les points suivants:

- a) gestion des risques: édicition du cadre légal nécessaire pour l'introduction de ROS;
- b) suppression du recours à la Direction contre les refus de libération conditionnelle;
- c) aménagement du secret médical pour répondre à la recommandation du Concordat latin sur la détention pénale des adultes;
- d) participation de la personne en détention avant jugement aux frais de sa privation de liberté.

### 4. Déroulement des travaux

Ce projet de réforme est en réflexion au sein de la Direction de la sécurité et la justice depuis 2013. En plus des différents responsables directement concernés au sein de sa Direction, le Conseiller d'Etat en charge de l'application et de l'exécution des sanctions pénales a décidé d'entendre différents experts et praticiens du domaine, à savoir notamment:

- > Andreas Werren, Consultant, à Zurich,
- > Henri Nuoffer, ancien Directeur des Etablissements de Bellechasse et ancien Secrétaire général de la CLDJP, à Fribourg,
- > Thomas Noll, Directeur du Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire, à Fribourg,
- > Annette Keller, Directrice d'Hindelbank, établissement de détention pour femmes, dans le canton de Berne, et Présidente du Comité du Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire,
- > Joseph Jutzet, ancien Chef du service d'application des sanctions pénales.

Sur la base de ces différents entretiens, le Secrétariat général de la DSJ a préparé un projet 0 mis durant l'été en pré-consultation interne auprès des entités directement concernées, à savoir les EB, le SASPP, le SProb et la Prison centrale. Le projet de loi tient compte de l'essentiel des remarques formulées durant cette pré-consultation interne.

### 5. Conséquences

Le projet de loi fixe un cadre juridique et organisationnel plus clair et cohérent pour répondre aux exigences du droit

fédéral et intercantonal. Il n'engendrera en soi pas de nouvelles dépenses conséquentes. En revanche, les réformes fédérales qui entreront en vigueur ces prochaines années, à savoir l'introduction du bracelet électronique, la réintroduction des courtes peines et le retour du travail d'intérêt général comme forme d'exécution de la sanction pénale pourront avoir des répercussions financières, en termes de personnel notamment et d'équipements (bracelets électroniques). On peut aussi citer l'adoption du nouveau concept de gestion des risques qui a été validé par l'Office fédéral de la justice et qui s'implante progressivement dans les cantons.

D'un autre côté, le projet de loi devrait permettre de dégager des synergies qui compenseront en partie du moins ces répercussions financières. Ainsi, le rapprochement des deux établissements de détention sous une même entité autonome devrait générer des effets de synergies notables, en termes d'achats qui pourront être regroupés (p. ex. les uniformes, les équipements de sécurité, les logiciels informatiques, etc.). Au niveau des ressources humaines, cette réunion permettra aussi d'être plus efficace et performant, en évitant des doublons et des efforts particuliers nécessaires actuellement pour assurer la coordination dans les projets qui profitent aux deux établissements (par exemple dans le domaine de l'informatique, prise en charge médicale, sécurité, etc.). Le relèvement prévu des coûts de pension dans le cadre concordataire contribuera également à améliorer les comptes de la nouvelle structure.

De même, la fusion de la section «application des sanctions pénales» et du Service de probation permettra de rationaliser l'engagement des ressources humaines (criminologues, personnel juridique et administratif, etc.). Ces deux entités sont actuellement sises dans des locaux loués situés dans des bâtiments connexes, ce qui permet une réunion sans qu'il ne soit nécessaire de procéder à des déménagements. Toutefois, à terme, la réunion de tout le personnel dans un même bâtiment propriété de l'Etat paraît souhaitable, pour exploiter encore davantage les effets de synergie mais aussi pour poursuivre les objectifs de politique foncière que le Conseil d'Etat entend mener.

En outre, la Direction aura davantage de compétences et de tâches en matière de coordination. Dans le même temps, la suppression du recours en matière de libération conditionnelle devant elle aura pour effet de diminuer sa charge de travail qui sera en partie seulement reportée au Tribunal cantonal, puisque celui-ci connaît déjà des recours en deuxième instance cantonale.

En résumé, les principales conséquences financières à attendre dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales seront dues à des évolutions inéluctables indépendantes du projet présenté.

Enfin, le projet de loi n'influence pas la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes. Du point de vue organisationnel, et notamment avec l'introduction de ROS, le projet de loi peut avoir un effet positif sur l'aspect social du développement durable. Il est conforme à la Constitution et ne soulève pas non plus de problème de compatibilité avec le droit fédéral, ni avec le droit européen.

## 6. Résultats de la consultation

Durant la procédure de consultation, 25 entités ont choisi de s'exprimer sur l'avant-projet de loi. L'uniformisation du domaine de l'exécution des peines et des mesures et la réunion des différentes matières dispersées dans plusieurs lois et règlements ont été en général saluées. La levée du secret médical, l'alimentation forcée, la mission des services concernant la réduction de la récidive et l'intégration sociale ont suscité plusieurs questions et remarques. Suite à ces commentaires, la disposition relative à l'alimentation forcée a été supprimée et celles concernant le secret professionnel ont été affinées.

Suite à la consultation, la structure de la loi a été simplifiée. Il n'y a plus de titres et les chapitres ont été partiellement regroupés. Certains articles ont été déplacés afin de clarifier leur contenu ou leur signification. Dans ce sens, les dispositions concernant l'Etablissement de détention fribourgeois ou celles sur les personnes détenues ou internées ont été mieux réparties.

## 7. Commentaire des articles

### CHAPITRE PREMIER

#### Dispositions générales

##### Art. 1 Objet

Cet article détermine l'objet de la loi. La loi d'application du code pénal du 6 octobre 2006 (LACP; RSF 31.1) continuera de s'appliquer pour l'exécution des peines pécuniaires et des amendes, dans la mesure où il ne s'agit pas de peines privatives de liberté, ni de mesures thérapeutiques, d'internement ou encore de peines restrictives de liberté relevant du droit pénal.

Le libellé de l'alinéa 1 est suffisamment générique pour inclure d'ores et déjà la surveillance électronique, qui est une forme de peine restrictive de liberté, dont l'introduction est prévue d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Le terme «mesures» englobe non seulement les mesures thérapeutiques institutionnelles mais aussi les traitements ambulatoires au sens de l'article 63 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0) et l'internement.

Il n'est sciemment pas fait référence expresse au travail d'intérêt général qui ne sera plus une peine à proprement parler mais une modalité d'exécution de la peine dès l'entrée en vigueur de la modification du droit des sanctions pénales adoptée en juin 2015 par le Parlement fédéral.

Enfin, par les termes «détention avant jugement» de l'alinéa 2, on comprend à la fois la détention provisoire et la détention pour motifs de sûreté au sens des articles 212 et ss du code de procédure pénale du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0).

## **Art. 2** Champ d'application

L'alinéa 1 de cet article n'appelle pas de commentaire particulier.

Concernant l'alinéa 2, il convient de préciser que les personnes condamnées à une mesure ambulatoire peuvent exécuter leur sanction dans un autre canton, lorsqu'elles habitent hors du canton de Fribourg ou consultent un ou une thérapeute dans cet autre lieu. Toutefois, elles restent soumises à l'autorité fribourgeoise.

S'agissant de l'alinéa 3, il importe de relever que les personnes placées à des fins d'assistance sont hébergées dans un établissement de détention très exceptionnellement, à savoir dans les cas où aucune autre solution adéquate n'a pu être trouvée. Ceci peut notamment être le cas pour des personnes qui représentent une dangerosité particulière pour elles-mêmes ou pour autrui. Le Tribunal fédéral admet en effet l'exécution de placements à des fins d'assistance dans des institutions carcérales uniquement à des conditions restrictives. Il s'agit d'une ultima ratio, en général, de manière limitée dans le temps. L'alinéa 3 est une actualisation de l'article 3 al. 1 LEB suite à la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière (cf. ATF du 10 octobre 2007, 5A\_519/2007).

## **Art. 3** Droit fédéral et intercantonal

Le droit qui découle du Concordat latin sur la détention pénale des adultes est directement applicable dans les cantons partenaires. C'est une spécificité du Concordat latin par rapport aux Concordats alémaniques.

## **Art. 4** Droits fondamentaux

Cet article a été intégré nouvellement sous le chapitre 1. Il correspond à l'article 10 al. 2 de l'avant-projet. Le principe du respect des droits fondamentaux concerne toutes les autorités et non pas seulement les établissements de détention. L'intégration de cet article décale les articles suivants en comparaison avec l'avant-projet.

## **CHAPITRE 2** **Autorités compétentes**

### **Art. 5** Conseil d'Etat

Cet article (art. 4 de l'avant-projet) définit les tâches et les compétences du Conseil d'Etat. Il précise que le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance dans le domaine de l'application et de l'exécution des sanctions pénales, conformément à l'article 4 al. 1 let. e de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA; RSF 122.0.1). L'expression «haute surveillance» a été retenue, dans la mesure où selon ce projet, la Direction dispose de compétences spéciales de surveillance sur l'Etablissement (cf. ci-après: art. 13 du projet de loi), ce qui s'observe déjà en grande partie dans les faits mais qui pourra ainsi être formalisé. Ces dispositions ont été inspirées des dispositions régissant l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (cf. art. 4 et 5 de la loi du 23 juin 2005 sur l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (LIAG; RSF 911.10.1).

On entend par «politique pénitentiaire» la définition des objectifs à réaliser et des priorités à suivre durant une période définie (par exemple 2 ans), dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales. Cela comprend tant les aspects infrastructurels que structurels. Il s'agit de définir les défis à relever pour la prise en charge des personnes incarcérées ou sous mandat de probation, comme la lutte contre nouvelles formes d'attaques et de dangers, la resocialisation, la maîtrise des coûts par la mise en place de processus, de synergie ou de collaborations, l'adéquation des places à disposition aux besoins des autorités de poursuites pénales et d'exécution des peines.

A noter que les compétences du Conseil d'Etat sur l'Etablissement de détention fribourgeois sont précisées à l'article 13, dans le chapitre 3 qui leur est consacré.

### **Art. 6** Direction

Cet article définit les tâches et les compétences de la Direction en charge de l'application et de l'exécution des sanctions pénales. Ceci s'entend au sens large et inclut dès lors non seulement ce qui touche aux établissements de détention mais aussi à ce qui a trait à l'exécution des sanctions pénales et à la probation. C'est la Direction qui élabore la politique pénitentiaire cantonale et en fait une proposition au Conseil d'Etat.

A l'alinéa 3, il est indiqué que la Direction collabore de manière générale avec les cantons. C'est elle qui représente le canton au sein du Concordat latin sur la détention pénale des adultes mais aussi au sein de la Conférence des Directrices et des Directeurs des Départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Aucun Concordat ne régit la détention avant jugement, raison pour laquelle seules des accords bilatéraux avec d'autres cantons sont possibles. Il n'est pas exclu que Fri-

bourg collabore aussi avec le canton de Berne, même si celui-ci ne fait pas partie du Concordat latin. L'alinéa 4 institue légalement le devoir et la compétence de la Direction de s'assurer de la bonne coordination entre le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation et l'Etablissement de détention fribourgeois. En l'absence d'un véritable Service pénitentiaire, ce rôle est primordial.

### **Art. 7** Service

Cet article consacre la fusion entre l'actuelle section chargée de l'application des sanctions pénales et le Service de probation, opération justifiée sous le point 3.1.1 ci-dessus dans le présent rapport.

Selon l'alinéa 1, c'est le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation qui est désormais l'autorité compétente et l'autorité d'exécution au sens du code pénal (cf. notamment art. 59 al. 4, 60 al. 4, 62 al. 3 CP). Actuellement, la loi d'application du code pénal désigne la Direction en charge de l'application et de l'exécution des sanctions pénales, mais ce sont des ordonnances qui délèguent les différentes compétences à ce Service ainsi qu'au Service de probation.

Ceci sera pour l'essentiel toujours le cas, ce qui permet une plus grande souplesse nécessaire au vu de l'évolution législative relativement importante en matière d'exécution des peines. Cela étant, cette disposition permet à ce Service d'avoir une existence au niveau de la loi, ce qui permet aussi de le situer de manière cohérente par rapport aux autres entités actives dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales. Le ou la chef-fe de ce Service siègera dans la commission administrative de l'Etablissement.

La probation deviendra probablement un secteur du nouveau service, à côté de celui de l'exécution des sanctions pénales. Elle disposera de moyens au moins égaux à ceux qui sont les siens aujourd'hui, afin de pouvoir assumer son rôle essentiel pour la sécurité publique en assurant le suivi des auteurs d'infraction, en les guidant et en les assistant pour la réussite de leur insertion ou réinsertion sociale. Ceci doit avoir lieu en étroite collaboration avec le service social de l'Etablissement où cela s'avère nécessaire. C'est également dans ce raisonnement que le projet de loi prévoit explicitement que le Service assure le suivi des personnes faisant l'objet d'une mesure de substitution (al. 4).

### **Art. 8** Commission

L'article 75a CP dispose qu'une commission composée de représentants et représentantes des autorités de poursuite pénale, des autorités d'exécution et des milieux de la psychiatrie apprécie, lorsqu'il est question d'un placement dans un établissement d'exécution des peines ouvert ou de l'octroi d'allégements dans l'exécution (notamment l'octroi de

congés, l'autorisation de travailler ou de loger à l'extérieur ainsi que la libération conditionnelle), le caractère dangereux de la personne détenue, si l'autorité d'exécution ne peut se prononcer d'une manière catégorique sur le caractère dangereux de la personne détenue pour la collectivité.

Le caractère dangereux de la personne détenue pour la collectivité est admis s'il y a lieu de craindre que la personne détenue ne s'enfuie et ne commette une autre infraction par laquelle il ou elle porterait gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'autrui (75a al. 3 CP).

Tous les cas comportant des condamnations de plus de 2 ans sont soumis à l'examen de ladite Commission.

Il est souhaitable que les membres de la commission aient également de l'expérience en matière de probation, respectivement de réinsertion sociale. Ces compétences font partie de l'expérience dans le domaine de l'exécution des peines (al. 2).

Actuellement, l'institution de la Commission repose uniquement sur une ordonnance. L'article 8 du projet (art. 7 de l'avant-projet) fixe désormais les grands principes au niveau de la loi.

L'alinéa 5 prévoit la possibilité de confier à la Commission des cas relevant de la compétence d'un autre Concordat ou canton. Actuellement, elle se charge déjà de l'examen des cas francophones du Concordat du milieu auquel fait partie le canton de Berne.

### **Art. 9** Autorités judiciaires

Cette disposition rappelle que les autorités judiciaires sont également appelées à prendre des décisions après la condamnation d'une personne. Elles jouent dès lors également un rôle en termes d'exécution des peines proprement dite.

## **CHAPITRE 3**

### **L'Etablissement de détention fribourgeois**

#### *1. Généralités*

### **Art. 10** Statut

L'Etablissement de détention fribourgeois sera la nouvelle entité autonome qui dispose de la personnalité juridique, dont l'extension est justifiée sous le point 3.1.2 ci-dessus. Les différents sites continueront toutefois à porter les dénominations sous lesquelles ils sont connus depuis leur création, à savoir actuellement les Etablissements de Bellechasse, à Sugiez, et la Prison centrale, à Fribourg, cités à l'alinéa 2 de cet article. Le maintien de ces appellations est important, dans la mesure où les Etablissements de Bellechasse jouissent d'une certaine notoriété, importante pour commercialiser les produits de son exploitation agricole. Il est renoncé toutefois

à énumérer dans la loi les noms des bâtiments qui abritent les différents régimes de détention, à savoir le Bâtiment cellulaire, pour le régime fermé, le Pavillon, pour le régime ouvert, les EAP, pour l'exécution anticipée de peines ou encore la Maison des falaises, pour la semi-détention, etc.

L'article 10 du projet précise que le Conseil d'Etat exerce une compétence de haute surveillance sur l'Etablissement de détention fribourgeois, conformément à l'article 4 al. 1 let. e de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA; RSF 122.0.1).

L'alinéa 3 précise que l'Etablissement est exempt d'impôts, conformément aux articles 97 al. 1 let. b de la loi sur les impôts cantonaux directs et 2 de la loi sur les impôts communaux. Cela constitue un changement par rapport à la situation actuelle où les Etablissements de Bellechasse sont exempts des impôts directs, mais soumis aux impôts sur les immeubles et concernant les droits de mutations. Contrairement à d'autres établissements exempts d'impôts (comme p.ex. l'ECAB), l'Etablissement de détention fribourgeois ne profite pas d'un revenu de ses immeubles qui sont, dans leur grande majorité, consacrés à l'agriculture ou aux logements pour les collaborateurs ou collaboratrices. Il n'est donc pas judicieux de le soumettre à la contribution immobilière.

### **Art. 11** Tâches

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier. Il définit les tâches de l'Etablissement de détention fribourgeois.

### **Art. 12** Relations avec les autres entités

L'Etablissement dispose d'un statut autonome, mais il constitue aussi un maillon important de la chaîne pénale, appelé à jouer un rôle central dans la politique pénitentiaire cantonale. Son indépendance se justifie avant tout pour des raisons opérationnelles (agriculture, gestion d'un parc de plus de 80 bâtiments).

L'alinéa 2 précise que l'Etablissement veille à répondre aux besoins des autorités de poursuites pénales et d'exécution des peines. La réunion sous une même entité de tous les établissements de détention fribourgeois implique une responsabilité accrue de l'Etablissement pour prioriser les besoins du canton de Fribourg face à ceux des autres cantons concordataires. Enfin, l'Etablissement doit s'assurer que les besoins du Ministère public fribourgeois soient couverts en priorité.

## *2. Organisation externe*

### **Art. 13** Conseil d'Etat

Conformément à l'article 4 al. 1 let. b LOCEA, l'article 13 cite les compétences expressément dévolues au Conseil d'Etat en rapport avec la gestion et le statut de l'Etablissement. Il est

également prévu, à l'instar de ce qui existe pour l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg que dans l'exercice de ses attributions, le Conseil d'Etat consulte préalablement la Commission administrative de l'Etablissement.

### **Art. 14** Direction

L'article 14 du projet de loi implique que la Direction exerce sur l'Etablissement une surveillance au sens de l'article 61 al. 1 LOCEA. Cela signifie que les objets que l'Etablissement soumet au Conseil d'Etat doivent être présentés par cette Direction, qui peut donner son point de vue à cette occasion, et que la gestion de l'Etablissement demeure soumise à la surveillance de cette Direction. A l'instar de ce qui est prévu à l'article 5 al. 2 LIAG, faisant usage de la possibilité aménagée à l'article 61 al. 2 LOCEA, l'article 14 al. 2 du projet octroie à la Direction certaines tâches supplémentaires notamment en relation avec la surveillance de l'Etablissement. Il s'agit en particulier de l'approbation de l'organigramme, du suivi des affaires de l'Etablissement et, le cas échéant, de la possibilité de donner des instructions. La Direction se voit attribuer la compétence d'engager tous les membres du Conseil de direction de l'Etablissement, à l'exception de son directeur ou de sa directrice. Conformément à la législation sur le personnel de l'Etat, l'engagement des membres du Conseil de direction de l'Etablissement doit toutefois être approuvé par le Conseil d'Etat (cf. art. 8 let. d de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1).

L'article 14 al. 2 let. g du projet donne à la Direction la compétence d'approuver les conventions qui engagent l'Etablissement. Forte de cette délégation de compétence, la Direction peut à son tour, suivant les cas, déléguer au directeur ou à la directrice de l'Etablissement la compétence de conclure de telles conventions (art. 14 al. 3 du projet). Il convient de rappeler à cet égard que lorsque le canton est lui-même engagé, c'est le Conseil d'Etat qui doit adhérer à de telles conventions. Ainsi, lorsque les conventions qui engagent l'Etablissement risquent d'avoir des conséquences politiques (effet sur l'exécution de conventions intercantionales, etc.), il faut considérer qu'il s'agit là de conventions qui engagent le canton, ce qui implique leur soumission au Conseil d'Etat. L'article 100 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, qui prévoit que «le Grand Conseil approuve l'adhésion du canton aux traités intercantonaux et internationaux» demeure réservé.

### **Art. 15 à 18** Commission administrative

Les articles 15 à 18 instituent la nouvelle Commission administrative dont la composition est adaptée (cf. point 3.1.2 let. d). Il s'agit d'un instrument précieux du Conseil d'Etat, de la Direction et du directeur ou de la directrice de l'Etablissement pour traiter des questions fondamentales en lien avec

l'exécution des sanctions pénales, l'organisation et la gestion de l'Etablissement.

Conformément à ce qui prévaut actuellement avec la sous-commission pénitentiaire de la Commission administrative des Etablissements de Bellechasse, la nouvelle Commission administrative peut organiser des entretiens avec les personnes détenues et le personnel (art. 15 al. 2). La procédure pourra être décrite dans l'ordonnance qui fixera son organisation et son fonctionnement (art. 16 al. 7).

Le Conseil d'Etat fixera la rétribution des membres par voie d'arrêté, ceci en tenant compte du rôle, des compétences et des responsabilités de la Commission administrative (art. 17 al. 2).

Les compétences de la Commission administrative sont énumérées à l'article 18 du projet. A relever que c'est la Direction qui requiert un préavis de la Commission sur des objets qui sont soumis au Conseil d'Etat (cf. art. 13 du projet).

### 3. Organisation interne

#### Art. 19 à 21 Organes de l'Etablissement

La composition exacte du Conseil de direction n'est pas définie précisément dans le projet de loi dans un souci de souplesse. L'idée est que ce Conseil soit composé des responsables des différents domaines de compétences, à savoir la sécurité, la resocialisation, la production, l'agriculture, la détention avant jugement et les ressources humaines.

### 4. Personnel

#### Art. 22 Statut

Cette disposition rappelle que le personnel de l'Etablissement est, sauf disposition contraire, soumis à la LPers. Il s'agit d'une reprise de l'article 10 de la loi actuelle sur les Etablissements de Bellechasse.

#### Art. 23 Formation de base et formation continue

Cette disposition impose aux collaborateurs et collaboratrices chargés de la surveillance et de l'encadrement de suivre la formation de base qui est dispensée au Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire, à Fribourg.

L'alinéa consacré à la formation continue est nouveau. Il souligne l'importance de rester formé dans ce domaine sensible. Les cours de formation continue sont également dispensés par le Centre de formation basé à Fribourg.

Des exceptions des principes énumérés dans cet article sont possibles, par exemple pour des collaborateurs ou collaboratrices ayant dépassé l'âge de 50 ans et disposant d'une grande

expérience dans les domaines importants en lien avec leur cahier des charges.

#### Art. 24 Habillement et armement

Comme cela est prévu à l'article 32 du projet, le maintien de la sécurité est, en principe, assuré par les collaborateurs et collaboratrices chargés de la surveillance et de l'encadrement de l'Etablissement. Ils revêtent à cet effet la qualité d'agents et d'agentes de la force publique. Si actuellement, les agents de détention ne portent pas d'armes à l'intérieur de l'Etablissement, pour éviter que celles-ci ne puissent se retourner contre eux. Il peut s'avérer nécessaire que des agents et agentes soient armés pour la surveillance externe de l'enceinte de l'Etablissement. Le Conseil d'Etat édictera dans l'ordonnance d'application la liste des armes autorisées et les règles relatives à leur port.

#### Art. 25 Légitimation

Il s'agit d'une reprise de l'article 18 de la loi actuelle sur les Etablissements de Bellechasse.

#### Art. 26 Disponibilité hors service

Il s'agit d'une reprise de l'article 16 de la loi actuelle sur les Etablissements de Bellechasse.

#### Art. 27 Commission du personnel

Il s'agit d'une reprise de l'article 21 de la loi actuelle sur les Etablissements de Bellechasse.

#### Art. 28 Assermentation

Selon l'article 29 LPers, le Conseil d'Etat détermine les catégories de personnel qui doivent prêter serment ou faire la promesse solennelle. Les lois spéciales sont réservées. Comme c'est aussi le cas dans la loi sur la Police cantonale du 15 novembre 1990 (art. 19 LPol; RSF 551.1), le projet propose de conserver l'ancrage de cette obligation dans la loi. Enfin, il est précisé que, comme c'est le cas actuellement, ce geste se déroule lors d'une cérémonie collective, afin de marquer plus fortement cet engagement.

#### Art. 29 Pouvoir disciplinaire du directeur ou de la directrice

Le pouvoir disciplinaire traité dans cet article caractérise le rapport de travail spécifique qui lie l'Etat à certains de ses collaborateurs et collaboratrices. Ce régime fait l'objet d'une réserve expresse dans la LPers, laquelle le distingue explicitement des conséquences générales attachées à la violation d'un

devoir de service par un ou une employé-e (art. 75 al. 2 LPers). En effet, alors que les infractions aux devoirs de l'employé-e entraînent habituellement une sanction sous forme de modification ou de cessation de ses rapports de service (art. 75 al. 1 LPers; v. ég. les art. 32, 33, 34, 38, 44 et 52 LPers), certaines catégories de personnel énumérées dans la législation spéciale sont en outre soumises à un régime spécifique de sanctions disciplinaires.

Tel est par exemple le cas des agents et agentes de la force publique, lesquels font l'objet d'une réglementation particulière dans la LPol ou encore dans la loi actuelle sur les Etablissements de Bellechasse (art. 12 al. 1 LEB; RSF 341.1.1); ainsi, lesdites lois prévoient pour cette catégorie de personnel une procédure disciplinaire analogue à celle retenue dans l'article 29 du projet (art. 28 de l'avant-projet; cf. art. 25 LPol; art. 20 LEB). Ce régime spécial se justifie par les pouvoirs larges dont dispose cette catégorie de personnel à l'égard des justiciables soumis à son autorité, lesdits pouvoirs donnant lieu au demeurant à une prestation de serment ou de promesse réservée elle aussi par la LPers (art. 29 al. 1 LPers; art. 19 LPol; art. 14 LEB). Avec ce projet de loi, les collaborateurs et collaboratrices de la Prison centrale seront nouvellement soumis à ce pouvoir disciplinaire.

Les procédures de la LPers, notamment la demande de préavis au Service du personnel, d'après l'art. 12 let. a) ou e), sont toutefois à respecter, même si le projet de loi prévoit des sanctions qui ne figurent pas dans la LPers.

## 5. Gestion financière

### Art. 30–31 Gestion financière

Ces articles (art. 57 et 58 de l'avant-projet) sont une reprise de ce qui est prévu actuellement dans la loi sur les Etablissements de Bellechasse. L'article 30 correspond plus ou moins à l'article 36 al. 2 LEB. Jusqu'aujourd'hui, il n'existait pas de mandat de prestations. D'après l'article 2 al. 2 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE; RSF 610.1), seules des exceptions aux articles 34 à 37 sont possibles.

## 6. Ordre et sécurité

### Art. 32 Dispositions générales

Les articles 32 à 37 reprennent les articles 37 à 42 de l'avant-projet. La référence à la qualité d'agents et d'agentes de la force publique des collaboratrices et collaborateurs chargés de la surveillance et de l'encadrement est une reprise de l'article 12 de l'actuelle loi sur les Etablissements de Bellechasse. En cette qualité, les agents et agentes peuvent être armés et faire usage de leurs armes.

La direction de l'Etablissement englobe non seulement le directeur ou la directrice mais aussi le membre du Conseil de

direction de garde/piquet, capable de prendre des décisions urgentes.

### Art. 33 Mesures de contrainte

Par mesures de contrainte, on entend notamment les contrôles d'identité, la fouille de personnes ou de véhicules, la contrainte physique, etc. Ces mesures peuvent être prises à l'encontre des personnes détenues ou à l'égard de tiers, à savoir des visiteurs ou visiteuses ou des personnes qui se trouvent pour d'autres motifs dans l'enceinte de l'Etablissement. Cette disposition ne traite pas du détail de la réglementation. Il contient un renvoi à l'ordonnance d'application du Conseil d'Etat.

### Art. 34 Mesures de sûreté particulières

Les actes de violence mentionnés dans cet article peuvent être auto- ou hétéroagressifs.

### Art. 35 à 37 Vidéosurveillance

La vidéosurveillance est définie comme étant toute observation de personnes ou de biens effectuée au moyens de dispositifs techniques dans un but de surveillance (art. 1 al. 3 loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance; RSF 17.3).

La vidéosurveillance constitue une forme d'atteinte aux droits fondamentaux, tel notamment le droit au respect de la vie privée (art. 12 Cst.). L'article 38 al. 1 Cst. prévoit que toute restriction d'un droit fondamental ou social doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues dans une loi. La présente loi représente dès lors une base légale suffisante pour restreindre le droit au respect de la vie privée par la vidéosurveillance des personnes détenues.

Les exigences de proportionnalité sont également remplies, en ce sens que seuls les cellules disciplinaires, les cellules de sûreté, les locaux communs et le périmètre extérieur des établissements peuvent faire l'objet d'une vidéosurveillance, à l'exclusion des cellules ordinaires. De plus, les personnes détenues doivent être avisées de la surveillance en cours.

L'article 37 al. 1 prévoit le même délai que l'article 4 al. 1 let. e de la loi sur la vidéosurveillance, à savoir les 30 jours. En cas d'événements particuliers (p.ex. des bagarres, un feu, un décès), les données enregistrées doivent être gardées outre les 100 jours, surtout pour des raisons de responsabilité de l'Etablissement ou des agents et agentes de détention envers les personnes détenues, placées ou internées.

## CHAPITRE 4

### La personne détenue ou privée de sa liberté en raison d'une sanction pénale

#### 1. Droits et devoirs

##### Art. 38 à 43 Droits et devoirs

Les articles 38 à 43 reprennent les articles 43 à 48 de l'avant-projet. Ces dispositions fixent les droits et les devoirs généraux des personnes détenues ou privées de leur liberté en raison d'une sanction pénale, pour lesquelles le terme de «personnes concernées» est utilisé à des fins de lisibilité. L'article 38 rappelle qu'elles bénéficient de tous les droits que leur confèrent cette loi ou d'autres dispositions légales et aborde la question de leur restriction. L'exercice de leurs droits ne peut ainsi être restreint que dans la mesure exigée par le but de la privation de liberté et la bonne marche de l'établissement. Cette disposition fait référence au principe de proportionnalité qui s'applique à toute activité de l'Etat (VALLOTON André / VIREDAZ Baptiste, art. 74 CP, n° 16, in: Roth Robert / Moreillon Laurent (édit.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Bâle 2009).

La loi rappelle ensuite que les personnes concernées n'ont pas seulement des droits, mais aussi des devoirs. On retrouve parmi eux l'obligation de prendre part à l'organisation de l'exécution ainsi qu'à la réalisation de son but. Cette participation doit être active, en échange de quoi un soutien adéquat leur est offert.

Aux termes de l'article 81 CP, la personne détenue est astreinte au travail, à part pendant la détention avant jugement et le placement à des fins d'assistance. Le travail, la formation et le perfectionnement doivent être traités de manière égale. Une formation ou un perfectionnement peut donc être effectué à la place du travail obligatoire.

Les droits et les devoirs décrits dans les présentes dispositions concernent toutes les personnes détenues ou privées de leur liberté en raison d'une sanction pénale. Seul le travail à l'extérieur, à savoir un travail hors des bâtiments surveillés de l'Etablissement, n'entre en principe pas en question pour les personnes internées.

L'article 43 précise les principes énoncés à l'article 84 CP, qui traite des relations avec le monde extérieur. La Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 (RS 0.191.02) est l'un des textes internationaux importants en matière de droit de visite. En particulier, l'article 36 de ladite Convention régit la communication entre les ressortissants et ressortissantes d'un pays et les membres du Consulat de celui-ci. L'autorité compétente pour rendre l'autorisation est le Ministère public.

L'article 43 règle finalement la question des allègements de régime. Sont notamment considérés comme motifs particuliers au sens de l'article 43 al. 1 les affaires personnelles, fon-

damentales ou juridiques qui ne souffrent aucun délai et qui exigent la présence de la personne détenue.

Le droit complémentaire relatif aux différents points énoncés ci-dessus sera fixé dans une ordonnance du Conseil d'Etat conformément à l'article 51 du projet.

##### Art. 44 Traitement des données personnelles

Cet article traite de la tenue des dossiers administratifs des personnes concernées par l'Etablissement. L'article 68 traite lui de la communication des données. Le dossier administratif est tenu, en principe, par les responsables de l'exécution alors que le dossier de santé est géré par le service infirmier propre à l'Etablissement. L'accès à ce dossier de santé doit être limité en fonction des tâches à accomplir. A titre d'exemple, la personne qui donne les médicaments aux personnes concernées doit avoir accès aux données qui sont nécessaires pour accomplir cette tâche de manière sûre pour la personne concernée.

#### 2. Droit disciplinaire

##### Art. 45 à 47 Droit disciplinaire

Le droit disciplinaire a pour fonction première de faire respecter l'ordre, mais vise également un but pédagogique: inciter la personne concernée à adopter un comportement conforme à l'ordre juridique.

L'article 91 al. 3 CP dispose que les cantons édictent des dispositions disciplinaires en matière d'exécution des peines et des mesures. Ces dispositions définissent les éléments constitutifs des infractions disciplinaires, la nature des sanctions et les critères de leur fixation ainsi que la procédure applicable.

Les sanctions disciplinaires pouvant être prononcées à l'égard des personnes concernées sont énumérées au premier alinéa de l'article 46. Cette liste est conforme à l'article 91 al. 2 CP. Le principe de légalité s'applique de manière stricte à la définition des sanctions disciplinaires et les cantons ne peuvent infliger aucune autre sanction disciplinaire que celles prévues par le droit fédéral (FAVRE Dominique, art. 91 CP, n° 6, in: Roth Robert / Moreillon Laurent (édit.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Bâle 2009).

L'article 46 al. 2 est une expression du principe de la proportionnalité. Le droit disciplinaire étant rattaché au droit administratif, l'exercice du pouvoir disciplinaire, notamment pour ce qui est du choix des mesures ou sanctions, est subordonné au respect du principe de la proportionnalité, qui régit les modalités de la détention (FAVRE, art. 91 CP, n° 5, in: Roth Robert / Moreillon Laurent (édit.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Bâle 2009).

Les arrêts en cellule forte sont limités à 20 jours, puisqu'au-delà un contrôle judiciaire est nécessaire (arrêt du Tribunal

fédéral 6b\_34/2009). Cette durée est largement suffisante, dans la mesure où en pratique, ces arrêts n'excèdent pas 10 jours.

### **Art. 48 à 50** Protection juridique

L'article 48 (art. 53 de l'avant-projet) est conforme à la LEB.

A l'instar d'autres cantons, Fribourg a créé un droit de plainte (art. 49 du projet) auprès d'une autorité exécutive, qui s'analyse comme une voie de plainte auprès d'une autorité de surveillance (FAVRE, art. 91 CP, n° 71, in: Roth Robert / Moreillon Laurent (édit.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Bâle 2009).

L'article 50 al. 2 prévoit que le motif d'inopportunité, c'est-à-dire essentiellement les erreurs d'appréciation peu graves, ne peut être invoqué (cf. aussi art. 78 du code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991; CPJA; RSF 150.1). Il est justifié de laisser à l'autorité décisionnelle un certain pouvoir d'appréciation en la matière, motivée autant par la situation juridique particulière des personnes concernées que par le souci d'éviter des recours abusifs. Cela dit, il reste que l'abus et l'excès du pouvoir d'appréciation pourront toujours être invoqués en tant que violations du droit.

### **Art. 51** Droit complémentaire

Cet article prévoit un renvoi à l'ordonnance d'application du Conseil d'Etat pour fixer des règles complémentaires sur le statut des personnes concernées, concernant notamment leur accueil, leurs relations avec l'extérieur, le droit de visite en particulier, le service intérieur, etc.

### **Art. 52** Prévention

La prévention, notamment en matière de santé, est une des tâches des établissements de détention. C'est la raison pour laquelle une disposition y relative a été intégrée dans le projet de loi. Il s'agit ici d'une mise en œuvre des dispositions visant le respect des droits fondamentaux et de la dignité des personnes concernées.

Le risque de suicide étant réel lors d'une privation de liberté, l'alinéa 2 prévoit des mesures concrètes de prévention dans ce sens.

### *3. L'assistance médicale, psychosociale, religieuse et spirituelle*

#### **Art. 53** Organisation

Cette disposition, comme les suivantes, correspondent à l'article 29 ss. de l'avant-projet, qui étaient regroupés dans un chapitre concernant la personne détenue ou internée.

Les dispositions légales en vigueur ne font pas de distinction entre l'organisation des prestations médicales somatiques et psychiatriques. Ainsi, la loi sur les Etablissements de Bellechasse prévoit l'engagement de personnel chargé de tâches médicales (art. 11 al. 1 let. c). En outre, l'alinéa 2 de l'article 11 LEB précise que les Etablissements de Bellechasse peuvent confier l'accomplissement de certaines tâches à des tiers, notamment dans les domaines des soins médicaux. Selon l'article 46 du règlement des détenus des Etablissements de Bellechasse, «*les détenus malades ou blessés ont droit à une assistance médicale, assurée, en principe sur demande, par du personnel des Etablissements ou par un médecin extérieur agréé par les Etablissements (ci-après: le médecin des Etablissements)*».

Dans la pratique, Bellechasse dispose aujourd'hui d'un service infirmier propre, qui assure l'assistance médicale de base des personnes concernées. Pendant longtemps, ce sont des médecins privés – somatiques mais aussi psychiatriques – de la région qui ont fourni, sur mandat, les prestations médicales aux personnes concernées et fonctionné comme médecins des Etablissements. Comme il est devenu de plus en plus difficile de trouver des médecins privés prêts à assumer de telles charges dans la région, une collaboration a été mise sur pied avec l'HFR, site de Meyriez.

Pour ce qui concerne la Prison centrale, le règlement des prisons prévoit que l'établissement dispose d'un infirmier ou d'une infirmière de prison (art. 5 al. 1 let. c). Selon l'article 5 al. 2 du règlement, «*la Direction de la sécurité et de la justice confie à un ou plusieurs médecins de prison la tâche de gérer le service médical des prisons, en collaboration avec l'infirmier ou l'infirmière de prison*». Plusieurs médecins expérimentés assurent actuellement la prise en charge somatique des personnes concernées, selon un système de tournus qui fonctionne à la satisfaction des responsables de la Prison centrale.

Depuis plusieurs années, les besoins en prestations de psychiatrie forensique se sont fortement accrus en raison notamment de l'augmentation du nombre de mesures thérapeutiques institutionnelles, avec pour corollaire une hausse des traitements psychiatriques imposés, et de l'évolution de la population carcérale, qui présente de plus en plus souvent des troubles mentaux. En outre, des expertises psychiatriques sont fréquemment requises pour évaluer la dangerosité des personnes condamnées avant tout allègement dans l'exécution de la peine ou de la mesure.

Au vu de cette évolution, le Réseau fribourgeois de soins en santé mentale (RFSM), établissement de droit public qui se définit comme le pôle cantonal de compétences médicales, infirmières et psychosociales spécialisé en santé mentale, a créé le Centre de psychiatrie forensique (CPF), appelé à répondre notamment aux besoins croissants de la justice pénale. Une collaboration fructueuse a pu se développer entre le CPF et les acteurs et actrices du domaine péniten-

taire. Aussi bien les Etablissements de Bellechasse que le SASPP et le SProb ont conclu des conventions bilatérales avec le RFSM pour bénéficier des prestations du CPF.

L'article 53 al. 1 du projet prévoit un système souple et ouvert pour l'organisation de la prise en charge somatique et psychiatrique des personnes concernées, tout en marquant une préférence de principe pour la collaboration avec des entités publiques telles que le RFSM pour les prestations psychiatriques ou les différents sites de l'Hôpital fribourgeois (HFR) pour les prestations somatiques. La formulation de l'article 53 al. 1 présente l'avantage qu'elle restera valable même si la médecine pénitentiaire connaît des évolutions importantes ces prochaines années, ce qui est probable selon les experts et expertes.

L'article 53 al. 2 maintient l'infirmier propre de l'Etablissement, indispensable pour assurer la prise en charge médicale de base des personnes concernées au quotidien. Chaque site de l'Etablissement (Bellechasse et Prison centrale) disposera de son équipe infirmière propre.

#### **Art. 54** Principes

Selon l'alinéa 1 de cet article, les personnes concernées ont droit à des soins adéquats mais n'ont pas, pour autant, le libre choix du ou de la médecin (cf. art. 53 également) ni de la structure hospitalière ou ambulatoire (cf. al. 4). Le principe d'équivalence de soins, tel que défini par les directives de l'Académie Suisse des Sciences Médicales (ASSM; Exercice de la médecine auprès de personnes détenues, 2015) doit être respecté. L'alinéa 6, qui prévoit l'obligation pour la personne concernée d'être assurée contre les risques de la maladie et des accidents, est un rappel de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) et de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20). L'Etat doit s'assurer que ces obligations sont respectées. L'autorité de placement effectue une évaluation en fonction de la durée prévisible de l'incarcération et des éventuels coûts médicaux susceptibles d'être pris en charge. Dans certains cas, le paiement des frais médicaux effectifs peut s'avérer moins onéreux pour l'autorité de placement que l'affiliation systématique ou le paiement rétroactif de certaines primes.

L'avant-projet prévoyait une disposition concernant la grève de la faim. Celle-ci doit être définie comme un refus conscient et persistant d'une personne en pleine possession de ses facultés psychiques de s'alimenter, totalement ou partiellement, dans le but de protester ou d'obtenir quelque chose qu'elle n'a pas pu obtenir par d'autres moyens. Suite aux résultats de la consultation, il a semblé pertinent de ne pas prévoir une disposition spécifique pour la grève de la faim. S'il existe un danger de mort ou de conséquences graves pour la personne en grève de la faim, la situation doit être gérée de la même

manière qu'une autre situation d'urgence, voire que d'autres situations de premier recours (consentement de la personne concernée, capacité de discernement, volonté présumée, appel au médecin, etc.).

#### **Art. 55** Assistance sociale

Actuellement, la Prison centrale et les Etablissements de Bellechasse disposent de leur propre service social pour les personnes en exécution de sanctions pénales. Pour des raisons historiques, le Service de probation assure le service social pour les personnes détenues avant jugement. Le projet de loi propose de ne plus faire de distinction entre les personnes en détention avant jugement et celles en exécution de sanctions pénales en prévoyant qu'à l'avenir, elles seront toutes prises en charge par le service social de l'Etablissement. La collaboration entre celui-ci et le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation sera toutefois nécessaire, par exemple dans le cadre de l'évaluation de la situation d'un prévenu pour des mesures de substitution à l'adresse du Ministère Public ou du Tribunal des mesures de contrainte. Il conviendra de mettre en place des processus pour que le service social de l'Etablissement transmette les informations nécessaires à l'autorité de placement.

L'encadrement psychosocial par le service social de l'Etablissement se concentre surtout sur les problèmes personnels et les besoins des personnes au sein de l'Etablissement (addiction, santé, financiers etc.), mais également sur des questions personnelles en vue d'une libération. Par contre, le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, en tant qu'autorité de placement, continuera à traiter les questions d'ordre social en lien avec l'exécution des sanctions pénales.

#### **Art. 56–57** Assistance religieuse et spirituelle

Le droit à l'assistance religieuse et spirituelle n'implique pas pour la personne concernée le droit de choisir un aumônier ou une aumônière. Il implique le devoir pour l'Etablissement d'organiser un tel service précieux pour le fonctionnement des structures pénitentiaires. Selon l'alinéa 2, l'Etablissement peut avoir recours à des prestations de tiers pour couvrir ces besoins, comme cela est déjà le cas.

### **CHAPITRE 5**

#### **Les établissements et les structures non pénitentiaires**

#### **Art. 58** Règles applicables

Cet article correspond à l'article 59 de l'avant-projet. Les autorités d'exécution des peines et des mesures se voient contraintes de placer des personnes condamnées en particulier celles qui se trouvent sous le coup d'une mesure thé-

rapeutique institutionnelle dans des institutions spécialisées capables de prendre en charge des personnes avec des profils pathologiques particuliers. Pour ces situations notamment, il importe de prévoir une base légale qui définit un cadre.

## CHAPITRE 6 Exécution des peines privatives de liberté et des mesures

### 1. Phases d'exécution et libération

#### Art. 59 Buts de l'exécution

L'article 59 du projet (art. 60 de l'avant-projet) reprend l'article 75 al. 1 du code pénal et rappelle quels sont les buts et principes de l'exécution. Cela comprend aussi l'exécution anticipée de la peine.

L'article 59 al. 4 est une référence au nouveau concept de gestion des risques. Développé scientifiquement et appliqué avec succès depuis des années par le canton de Zurich, repris peu à peu par les concordats ou par les cantons, le système ROS vise à identifier et à suivre au plus près l'évolution des personnes condamnées présentant un risque de récidive dans le domaine des délits de violence et des délits sexuels, tout au long de leur parcours pénal. ROS est conçu en tant que processus continu en quatre étapes (tri – évaluation – planification – suivi). Il permet de déclencher un signal d'alerte en cas d'évolution négative de certains paramètres durant toutes les phases de l'exécution des sanctions et dans tous les établissements, y compris pendant la probation, et d'y réagir rapidement. Le concept prévoit l'utilisation de moyens de travail standardisés et un lexique spécialisé uniforme, ce qui crée une meilleure compréhension commune des cas. Avec l'introduction du concept ROS, la gestion des risques doit être conçue comme un processus continu et servir de fil conducteur dans toutes les étapes d'exécution et pour tous les établissements d'exécution des peines et mesures, y compris la probation.

#### Art. 60 Transmission des jugements et des dossiers pénaux

Cet article est un rappel de l'article 160 de la loi sur la justice.

#### Art. 61 Placement et mandats

L'article 61 al. 1 a trait à la décision de placement. A préciser que cette (première) décision de placement des personnes condamnées est une mesure relative à l'exécution (art. 4 al. 2 CPJA), qui n'est, en principe, pas une décision susceptible de recours conformément à l'article 113 CPJA.

Le Service doit dans ce cadre tenir compte notamment des coûts. Cela signifie que lors de la détermination du lieu du placement, il doit aussi être attentif à cet aspect, en compa-

rant les tarifs des différentes institutions ou établissements susceptibles de recevoir la personne concernée. Cet article donne enfin la compétence au Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation de délivrer des mandats d'arrêt et d'amener. Conformément à l'article 208 CPP, le mandat d'amener contient la mention de l'autorisation expresse donnée à la police de recourir à la force si nécessaire et de pénétrer dans les bâtiments, les habitations et les autres locaux non publics pour exécuter le mandat.

#### Art. 62 Détention pour des motifs de sûreté

Selon une jurisprudence récente du Tribunal fédéral (arrêt du 11 février 2015 / 6B\_227/2014), le TF explique que le prononcé d'un internement par le tribunal compétent sur le fond (art. 62c al. 4 CP) suppose absolument que la mesure institutionnelle ordonnée au préalable par l'autorité d'exécution ait été levée (p.ex. pour cause d'échec selon l'art. 62c al. 1 let. a CP) par ladite autorité dans une décision exécutoire. Par conséquent, il peut arriver qu'un temps d'attente sépare la fin de la mesure thérapeutique institutionnelle du début de l'internement. S'agissant de certains auteur-e-s, ceci peut signifier un danger potentiel pour la collectivité publique, d'où un besoin d'ordonner à l'encontre desdits auteur-e-s une détention pour des motifs de sûreté (v. art. 221 et 229 CPP). Actuellement, c'est le Tribunal compétent pour prononcer l'internement qui ordonne une détention pour motifs de sûreté sur la base du CPP. L'article 62 du projet prévoit d'accorder cette compétence également au Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation.

Cette mesure est réservée uniquement aux cas d'urgence et s'il n'y a pas d'autres possibilités d'éviter un danger à autrui par la personne détenue. Autrement dit, il s'agit d'une mesure à ordonner exceptionnellement. Le droit d'être entendu de l'intéressé-e doit être respecté et les motifs de détention de l'article 221 CPP doivent être examinés (cf. ATF 1B\_18/2015 du 4 février 2015, consid. 2.2.4).

Il ne s'agit pas d'un cas d'application de l'article 440 CPP qui traite de la détention pour des motifs de sûreté en vue de garantir l'exécution d'une peine ou d'une mesure qui n'a pas encore commencé.

#### Art. 63–67 Exécution de la peine ou de la mesure

Ces dispositions (art. 64–68 de l'avant-projet) décrivent les différentes phases de l'exécution des sanctions pénales.

L'article 66 al. 2 est une nouvelle référence au niveau concept de gestion des risques. Dans le cadre de ROS, la planification de l'exécution doit être orientée vers les risques et axée sur les besoins individuels. Elle est effectuée sur la base d'un document intitulé «aperçu du cas», qui indique quel partenaire de travail (établissements de privation de liberté, thérapeutes,

personnel d'encadrement, etc.) doit traiter quels problèmes dans quels délais. Ce document sert également à l'élaboration des plans d'exécution.

Les interventions prévues par la planification sont mises en œuvre par le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, en collaboration avec les partenaires de travail, et dans les limites des possibilités pratiques d'exécution.

Le plan d'exécution de la peine ou de la mesure est établi avec l'établissement de détention en collaboration avec la personne détenue, placée ou internée ou son représentant ou sa représentante légale. Il comprend en particulier l'assistance offerte, les perspectives de travail, de formation ou de perfectionnement. Il porte aussi sur la réparation du dommage, sur les relations avec le monde extérieur et sur la préparation de la libération.

#### **Art. 68** Communication des données

Suite aux tragiques affaires de récidives dans les cantons de Genève et Vaud, la Conférence latine des Chefs de départements de justice et police a adopté une recommandation le 31 octobre 2013 relative à l'échange d'informations et à la non-opposabilité du secret médical et/ou de fonction en rapport avec la dangerosité d'une personne détenue et pouvant avoir une incidence sur son évaluation ou sur les conditions d'allègement dans l'exécution.

Cet article traite de la communication des données en général. Il fait suite à la recommandation citée ci-dessus. Les autorités sont désignées au sens large puisque la communication des données peut être nécessaire au-delà des frontières cantonales. L'échange d'information des données médicales en milieu carcéral est quant à lui réglé aux articles suivants du projet de loi.

L'échange d'informations peut également s'effectuer par un accès à des outils informatiques ou par voie électronique, en limitant les droits d'accès et les informations accessibles au minimum nécessaire.

#### **Art. 69** Secret professionnel et devoir d'information

Cet article fait également suite à la recommandation du 31 octobre 2013 relative à l'échange d'informations et à la non-opposabilité du secret médical et/ou fonction en rapport avec la dangerosité d'un détenu et pouvant avoir une incidence sur son évaluation ou sur les conditions d'allègement dans l'exécution. De plus, il concrétise les principes régissant l'exécution des sanctions pénales en Suisse, approuvés par la CCDJP le 13 novembre 2014 (cf. point 2.3. relatif à l'échange d'informations).

Suite aux résultats de la consultation, les articles 32 et 33 de l'avant-projet traitant du secret professionnel et des informa-

tions à transmettre ont été inclus dans le contexte général de l'exécution des sanctions pénales et ne concernent donc pas uniquement l'Etablissement de détention fribourgeois.

L'article 69 ne fait pas de différence entre secret médical et secret professionnel, le premier étant une forme spécifique du dernier.

L'alinéa 1 ancre le principe du secret professionnel, dont le respect n'est pas contesté. Il existe toutefois des situations dans lesquelles les professionnel-le-s doivent être libérés du secret. De plus, un devoir d'information aux autorités compétentes ainsi qu'à l'Etablissement peut intervenir exceptionnellement.

Jusqu'à présent, le canton de Fribourg n'a pas observé de difficultés particulières concernant le devoir d'information prévu dans les conventions qui lient le RFSM et les différentes entités en charge de l'exécution des sanctions pénales. Cela dit, il convient de profiter de cette importante réforme pour ancrer les différents principes dans la loi. Il est évident que la procédure de levé du secret médical doit être suivie en cas de refus de divulgation par la personne détenue, placée ou internée. L'alinéa 2 du présent article renvoie ainsi à l'article 90 de la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (LSan; RSF 821.0.1).

Concernant l'alinéa 3, il ne convient pas de spécifier dans la loi les faits importants; il s'agit d'une pratique qui doit s'établir. L'importance des faits se mesure en lien avec le danger que pourrait induire le non-transfert des informations pour la sécurité de la personne détenue, placée ou internée ou toute autre personne de son entourage. Il convient en outre de souligner que l'article 90a al. 3 LSan réserve déjà les dispositions du droit fédéral et cantonal concernant l'obligation ou le droit d'informer une autorité ou de témoigner en justice.

#### **Art. 70** Libération du secret médical en cas d'assistance de probation

Cet article est un pendant de l'article précédent. Il traite de la libération du secret médical et l'échange de renseignements pour les personnes sous mandat de probation. Il fait également suite à la Recommandation du 31 octobre 2013 de la Conférence des Chefs des départements de justice et police. Contrairement à l'avant-projet, le projet de loi réunit les médecins, psychologues et tout autre intervenant ou toute autre intervenante thérapeutique ou de soins sous le terme des professionnel-le-s de la santé.

#### **Art. 71** Information lors de traitements ordonnés

L'article 71 du projet (art. 33 de l'avant-projet) prévoit un échange d'information dans les cas de traitements ordonnés au sens des articles 56 à 64 CP. Il importe en effet que les renseignements en matière de suivi et d'évolution du traitement soient fournis sur demande de l'autorité d'exécution des

sanctions pénales pour qu'elle puisse disposer des renseignements nécessaires pour rendre une décision notamment en matière d'élargissement de régime d'une personne détenue.

## 2. Frais

### Art. 72 Participation de la personne condamnée aux frais

La personne condamnée qui subit de la semi-détention participe aux frais d'exécution de sa sanction conformément à l'article 10 de la décision du Concordat latin sur la détention pénale des adultes du 25 septembre 2008 relative à l'exécution des peines sous la forme de la semi-détention. Le Conseil d'Etat peut arrêter les modalités de la participation aux frais d'exécution des autres régimes de détention.

### Art. 73 Participation de la personne placée en détention provisoire ou pour des motifs de sûreté aux frais

Selon un arrêt du 16 octobre 2013 (501 2012 148 et 149; RFJ 2013, p. 188), le Tribunal cantonal fribourgeois a constaté que les frais de détention avant jugement ne pouvaient plus être mis à la charge de la personne prévenue condamnée, suite à l'introduction du nouveau code de procédure pénale (CPP), l'article 422 al. 2 CPP (v. ég. les art. 124 LJ et 35 RJ) consacré aux débours ne faisant pas mention de ces frais. Il a laissé ouverte la question de savoir si un canton pouvait créer une base légale pour percevoir ce genre de frais, alors que l'article 422 CPP ne mentionne pas les frais de détention avant jugement parmi les débours qui peuvent être mis à la charge du prévenu condamné. Toutefois, dans un arrêt postérieur du 5 novembre 2015 (ATF 6B\_877/2014; consid. 9.5.2) le Tribunal fédéral a estimé que tel ne pouvait pas être le cas. Reste que, selon le même arrêt, en cas de condamnation à une peine privative de liberté sans sursis, les frais de la détention avant jugement imputée sur cette peine devraient pouvoir être mis à la charge de la personne condamnée dans la même mesure que les frais d'exécution de peine proprement dits, à savoir qu'une participation peut être exigée conformément à l'article 380 al. 2 CP. Cela dit, le projet prévoit une nouvelle disposition légale cantonale pour que ces frais puissent, dans une certaine mesure, être à nouveau facturés aux personnes condamnées ayant subi de la détention avant jugement.

## 3. Procédure et voies de droit

### Art. 74 Généralités

Il convient de statuer que toute la procédure, et non pas seulement les recours, est régie par le CPJA.

L'alinéa 2 énonce le principe général qui prévaut actuellement, à savoir que les décisions du Service sont attaquables

devant la Direction avant de pouvoir être portées devant le Tribunal cantonal.

L'alinéa 3 est la conséquence d'une récente jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'aménagement des voies de recours contre les décisions de l'autorité en charge de procéder à l'examen de la libération conditionnelle d'une peine, d'une mesure thérapeutique institutionnelle ou de l'interne-ment ou de la levée d'une mesure thérapeutique (art. 62d al. 1 CP; ATF 139 I 51).

Selon le Tribunal fédéral, il est admissible de considérer le SASPP – i.e. une autorité administrative – comme l'«autorité compétente» aux termes de l'article susmentionné, pour autant que ses décisions puissent ensuite faire l'objet d'un recours devant une autorité judiciaire dotée d'un plein pouvoir d'examen. Le TF relève néanmoins dans un *obiter dictum* que la procédure prévue dans ce contexte par la législation fribourgeoise est susceptible dans certains cas d'entrer en conflit avec le respect du délai d'une année fixé par l'article 62d alinéa 1 CP, dans la mesure où un recours contre la décision du SASPP doit d'abord être porté devant la Direction (recours hiérarchique au sein de l'administration) avant que la décision attaquée puisse effectivement être examinée par le Tribunal cantonal.

Dans un arrêt du 21 avril 2015 (ATF 6B\_285/2015), le TF, saisi d'un recours, a constaté une violation de l'article 62d alinéa 1 CP par le canton de Fribourg, dans la mesure où le refus d'une libération conditionnelle décidé par le SASPP a été confirmé par le Tribunal cantonal plus d'une année après la décision. Le TF a invité en conséquence le canton de Fribourg à mettre en œuvre une procédure permettant le respect du délai d'un an posé par la disposition en question. En tout état de cause, la suppression du recours devant la Direction, qu'il est ici proposé d'introduire, permettrait de faire accélérer le contrôle de la décision relative à la libération conditionnelle.

L'alinéa 3 permet de transcrire dans la loi une jurisprudence du Tribunal fédéral. Dans l'ATF du 14 février 2013 (139 I 51) et dans l'arrêt du 16 décembre 2013 (n° 6B\_664/2013), le Tribunal fédéral a reconnu la qualité pour recourir du Ministère public dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. Le Tribunal a ainsi considéré que le Ministère public avait également pour tâche de s'assurer que l'exécution des peines soit uniforme et conforme au droit, du moins dans la mesure où la sécurité publique, qu'il est aussi chargé de défendre, est en jeu. Ainsi, le Tribunal fédéral a reconnu la qualité pour recourir au Ministère public en matière de libération conditionnelle et d'octroi de sorties à un détenu réputé dangereux. Il convient désormais d'ancrer clairement dans la loi cette compétence du Ministère public. A noter que cette solution a également été adoptée dans le canton de Vaud suite à la tragique affaire «Marie».

**Art. 75** Frais

Cet article précise que les décisions rendues d'office par le Service ne donnent pas lieu à des frais (al. 1), contrairement aux décisions qui sont sollicitées en-dehors du cours ordinaire de l'exécution de la sanction (al. 2).

**Art. 76** Effet suspensif

L'effet suspensif accordé au recours porté contre une décision de l'autorité d'exécution des peines a joué un rôle dans la tragique affaire qui a endeuillé le canton de Vaud en 2013. Le projet prévoit dès lors qu'en principe, le recours contre une décision du Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation n'est en principe pas pourvu d'un effet suspensif. Le Service peut toutefois l'accorder pour de justes motifs.

**CHAPITRE 7****Dispositions finales****Art. 77 à 79** Dispositions transitoires

Trois différents points de la réforme nécessitent un règlement transitoire prévu aux articles 77 à 79.

**Art. 80** Abrogation

La nouvelle loi abroge formellement uniquement la loi sur les Etablissements de Bellechasse. Toutefois, les dispositions d'applications qui en découleront abrogeront les différentes ordonnances et règlements suivants qui seront devenus désuets, à savoir: l'Ordonnance concernant l'application des sanctions pénales (RSF 340.12), l'Ordonnance concernant l'exécution des peines sous la forme de journées séparées (RSF 340.21), l'Ordonnance sur l'exécution du travail d'intérêt général (RSF 340.23), l'Ordonnance concernant la Commission consultative de libération conditionnelle et d'examen de la dangerosité (RSF 340.32), l'Ordonnance concernant le Service de probation (RSF 340.42), l'Arrêté fixant le statut des visiteurs des détenus (RSF 340.43), le Règlement des détenus des Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.12), le Règlement de maison du foyer La Sapinière (RSF 341.1.121), le Règlement concernant la durée du travail et l'horaire de certaines catégories de collaborateurs rattachés aux Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.13), l'Ordonnance fixant le prix de pension des personnes placées à des fins d'assistance aux Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.16), l'Arrêté concernant l'habillement, l'équipement et l'armement du personnel des Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.19), le Règlement des prisons (RSF 341.2.11), l'Ordonnance fixant le prix facturé pour une journée de détention dans les prisons (RSF 341.2.16).

**Art. 81 à 83** Modifications

Trois lois doivent être modifiées compte tenu de la nouvelle législation prévue.

**Art. 84** Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur sera proposée par le Conseil d'Etat. La date visée est toutefois le 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour donner le temps nécessaires aux différentes entités d'organiser leur fusion, et pour faire adopter l'ordonnance d'application. Il paraît également important que cette entrée en vigueur coïncide avec l'introduction de la réforme du droit des sanctions au niveau fédéral.

**Botschaft 2015-DSJ-244**

28. Juni 2016

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Entwurf des Gesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG)**

<b>1. Notwendigkeit der Revision</b>	<b>18</b>
1.1. Überblick dank einzigem Gesetz	18
1.2. Modernisierung der Vollzugsorganisation als Antwort auf neue Herausforderungen	19
1.3. Lehren aus jüngsten Dramen und Verbesserung des Risikomanagements	19
<b>2. Strukturanalyse und zukünftige Herausforderungen</b>	<b>19</b>
2.1. Freiburger Besonderheiten	19
2.2. Revision des Sanktionenrechts und Einführung von ROS	19
<b>3. Wichtigste Punkte der Reform</b>	<b>19</b>
3.1. Vollzugsorganisation	20
3.1.1. Zusammenlegung der Abteilung «Straf- und Massnahmenvollzug» mit dem Amt für Bewährungshilfe	20
3.1.2. Zusammenfassung der Haftanstalten in einer autonomen Einheit	20
3.1.3. Gewährleistung der Koordination durch die Direktion	21
3.2. Straf- und Massnahmenvollzugsverfahren	21
3.2.1. Ein Gesetz, eine Verordnung	21
3.2.2. Änderungen im Strafvollzug	21
<b>4. Rückblick</b>	<b>21</b>
<b>5. Auswirkungen</b>	<b>22</b>
<b>6. Ergebnisse der Vernehmlassung</b>	<b>22</b>
<b>7. Kommentar zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>22</b>

**1. Notwendigkeit der Revision**

**1.1. Überblick dank einzigem Gesetz**

Heute sind die Organisation des Justizvollzugs und die Modalitäten des Straf- und Massnahmenvollzugs in ca. fünfzehn verschiedenen kantonalen Erlassen geregelt<sup>1</sup>. Tatsächlich ist

<sup>1</sup> Das Gesetz über die Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.1), die Verordnung über den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen (SGF 340.12), die Verordnung über den tageweisen Strafvollzug (SGF 340.21), die Verordnung über die Vollstreckung der gemeinnützigen Arbeit (SGF 340.23), die Verordnung über die beratende Kommission für die bedingte Straffentlassung und die Abklärung der Gemeingefährlichkeit (SGF 340.32), die Verordnung über das Amt für Bewährungshilfe (SGF 340.42), der Beschluss über die rechtliche Stellung der Besucher von Gefangenen (SGF 340.43), das Reglement über die Gefangenen der Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.12), das Hausreglement für das Heim Tannenhof (SGF 341.1.121), das Reglement über die Arbeitsdauer und die Arbeitszeit bestimmter Kategorien von Mitarbeitern der Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.13), die Verordnung über den Pensionspreis der Per-

die Gesetzgebung infolge der Entwicklungen und Gesetzesänderungen auf Bundesebene beträchtlich angewachsen. Dieser Umstand erschwert nicht nur die Arbeit der Justizvollzugsfachleute sondern könnte auch die Kohärenz und Effizienz beeinträchtigen. Deshalb ist es unbedingt notwendig, einen neuen gesetzlichen Rahmen zu entwerfen, der auf reiflicher Überlegung und einem Gesamtbild beruht. Ausserdem gilt es, die Gesetzgebung zu vereinfachen, indem die Verfahren und die Kompetenzen der verschiedenen Akteurinnen und Akteure des Justizvollzugs klar definiert werden.

sonen, für die eine fürsorgliche Unterbringung in den Anstalten von Bellechasse angeordnet wurde (SGF 341.1.16), der Beschluss über die Bekleidung, die Ausrüstung und die Bewaffnung des Personals der Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.19), das Gefängnisreglement (SGF 341.2.11), die Verordnung zur Festsetzung des Preises pro Hafttag in den Gefängnissen (SGF 341.2.16).

## 1.2. Modernisierung der Vollzugsorganisation als Antwort auf neue Herausforderungen

Die Strafanstalten von Bellechasse stellen in der Vollzugskette eines der wichtigsten Glieder dar und zwar aufgrund ihrer wichtigen Rolle im Strafvollzug, aber auch aufgrund ihrer Grösse in Sachen Budget, Personal und Infrastruktur. Doch das Gesetz, das den Betrieb dieser bedeutenden Konkordatsanstalt regelt, ist beinahe 20 Jahre alt<sup>1</sup>. Ihr Autonomiestatus beruht auf einer langen Tradition des Kantons Freiburg, die eine direktere Verwaltung des riesigen landwirtschaftlichen Betriebs und seiner zahlreichen Gebäude erlaubt.

Dieser Status darf jedoch nicht die Umsetzung einer umfassenden Vollzugspolitik und die Nutzung von Synergien auf operationeller Ebene verhindern. Das Wachstum der Gefängnisbevölkerung, ihre soziologische Entwicklung, die Bewältigung von Sicherheitsrisiken, aber auch die grossen finanziellen Herausforderungen in Zusammenhang mit dem Vollzugssystem stellen immer umfangreichere und komplexere Aufgaben dar, denen sich die kantonalen Strafvollzugsbehörden stellen müssen. Die Vereinigung der Strafanstalten unter einem Dach (s. 3.1.1) und die Zusammenlegung des Amtes für Straf- und Massnahmenvollzug mit dem Amt für Bewährungshilfe (s. 3.1.2) werden ebenfalls zur Bewältigung dieser Herausforderungen beitragen.

## 1.3. Lehren aus jüngsten Dramen und Verbesserung des Risikomanagements

Zwischen 2009 und 2013 haben in der Strafvollzugswelt mehrere, von rückfälligen Straftätern begangene Morde in den Kantonen Aargau, Waadt und Genf zu reden gegeben. Die Ereignisse haben Behörden und Öffentlichkeit daran erinnert, wie wichtig eine minutiöse Führung und Organisation des Strafvollzugs ist. Der vorliegende Entwurf berücksichtigt die Lehren, die aus diesen Fällen gezogen wurden, namentlich in den Bereichen Verfahrensgestaltung und Datenaustausch. Ausserdem soll das neue Gesetz einen geeigneten Rahmen für die Einführung des Konzeptes risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS) bieten.

## 2. Strukturanalyse und zukünftige Herausforderungen

### 2.1. Freiburger Besonderheiten

Die Organisation des Kantons Freiburg ist in der Schweizer Strafvollzugslandschaft in dreierlei Hinsicht einzigartig:

- > Die beiden grossen Strafanstalten, die Anstalten von Bellechasse und das Zentralgefängnis, haben sehr verschiedene Rechtsformen.

- > Die Anstalten von Bellechasse sind eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt.
- > Das Zentralgefängnis ist eine Abteilung des Amtes für Straf- und Massnahmenvollzug.
- > Der Kanton Freiburg verfügt über kein Amt für Strafvollstreckung und -vollzug.

Das Organigramm ist heute kompliziert und wenig kohärent. Die verschiedenen Vollzugsämter und -einrichtungen, die zusammenarbeiten müssen, sind hierarchisch nicht verbunden und haben nicht dieselbe Rechtsform. Dies trifft insbesondere auf die beiden grossen Haftanstalten zu. So unterstehen die autonomen Anstalten von Bellechasse direkt dem Staatsrat, während das Zentralgefängnis eine Abteilung des Amtes für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse (ASMVG) ist. Letzteres hat zudem keine eigene Verbindung zum Grossen Rat, während der Verwaltungskommission der Anstalten von Bellechasse auch Grossrätinnen und Grossräte angehören.

Seit einigen Jahren arbeitet die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) an den Grundlagen für eine umfassende kantonale Vollzugspolitik. Es finden regelmässig Koordinationssitzungen zwischen der SJD, den Anstalten von Bellechasse (AB), dem Amt für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse (ASMVG) und dem Amt für Bewährungshilfe (BHA) statt mit dem Ziel, eine gemeinsame Strategie und gemeinsame Leitlinien zu entwickeln und so die strukturelle Segmentierung im kantonalen Vollzug zu überwinden.

## 2.2. Revision des Sanktionenrechts und Einführung von ROS

Die Reform des Sanktionenrechts wird voraussichtlich 2018 in Kraft treten. Sie umfasst namentlich die Einführung der elektronischen Fussfessel, die Wiedereinführung der Kurzstrafen und die neuerliche Anwendung der gemeinnützigen Arbeit als Vollzugsform für strafrechtliche Sanktionen.

Die Anwendung des neuen Risikomanagement-Konzeptes ROS wird grosse Veränderungen mit sich bringen, welche neue Pflichtenhefte und die Einführung neuer Arbeitsprozesse erfordern (s. 1.3).

## 3. Wichtigste Punkte der Reform

Der Gesetzesentwurf ist in zwei grosse Teile gegliedert. Der erste Teil ist der eigentlichen Vollzugsorganisation gewidmet, der zweite Teil befasst sich mit dem Strafvollzugsverfahren.

Die vorgeschlagene Neuorganisation soll einen Rahmen bieten für die Umsetzung einer Strategie, mit der den Bedürfnissen des Justizvollzugs entsprochen wird und die eine effiziente und rationelle Führung der Einheiten ermöglicht.

<sup>1</sup> Gesetz vom 2. Oktober 1996 über die Anstalten von Bellechasse (ABelG), <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/86?locale=de>

Dabei sollen die Geschichte und die politische Kultur des Kantons Freiburg angemessen berücksichtigt werden.

### 3.1. Vollzugsorganisation

#### 3.1.1. Zusammenlegung der Abteilung «Straf- und Massnahmenvollzug» mit dem Amt für Bewährungshilfe

Es wurde festgestellt, dass die Abteilung, die für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständig ist, namentlich im Personalbereich (Verwaltungspersonal, Kriminologie) mehr Ähnlichkeiten und Potential zur Zusammenarbeit mit dem Amt für Bewährungshilfe aufweist als mit dem Zentralgefängnis, das einen ganz anderen Auftrag hat.

Es ist deshalb geplant, die Abteilung «Gefängnisse» von der Abteilung «Straf- und Massnahmenvollzug» zu trennen und ein neues Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe zu schaffen, das für ebendiesen Straf- und Massnahmenvollzug und die Bewährungshilfe zuständig wäre.

Dieses neue Amt wird einen optimalen Rahmen für die Einführung des neuen Risikomanagement-Konzepts ROS bilden, da es die Begleitung von straffälligen Personen während der gesamten Dauer des Strafverfahrens und des Strafvollzugs bis zu der Phase gewährleistet, in der sie unter Bewährungshilfe stehen. Die soziale Wiedereingliederung dieser Personen wird also ein wichtiges Ziel des neuen Amtes bleiben.

Die Abteilung «Gefängnisse», also das Zentralgefängnis (die Bezirksgefängnisse wurden in den letzten Jahren alle geschlossen), wird mit den Anstalten von Bellechasse verbunden und bildet mit diesen die neue Freiburger Strafanstalt.

#### 3.1.2. Zusammenfassung der Haftanstalten in einer autonomen Einheit

##### a) Eine einzige Einheit

Das Zentralgefängnis und die Anstalten von Bellechasse erfüllen verschiedene Vollzugsaufgaben, die einander jedoch ergänzen. Ersteres dient hauptsächlich der Untersuchungshaft und Letztere gewährleisten den Strafvollzug. Dennoch haben sie ähnliche Bedürfnisse in Bezug auf das Sicherheitspersonal sowie das medizinisch und sozial tätige Personal.

Der Entwurf sieht deshalb vor, die beiden Einrichtungen in einer einzigen Einheit mit dem Namen Freiburger Strafanstalt zusammenzufassen. Dies erlaubt eine effizientere und kohärentere Verwaltung der Ressourcen (einheitlicher Status für die Fachpersonen für Justizvollzug, einheitliche Uniform, Professionalisierung der Rekrutierungsverfahren, mehr Mobilität und Flexibilität), eine einfachere Suche nach pragmatischen Lösungen im Umgang mit schwierigen

Gefangenen und schliesslich die Nutzung von Synergien, insbesondere in den Bereichen Informatik, Sicherheit und medizinische Versorgung.

Auch auf strategischer Ebene werden die beiden vereinten Einheiten ihre Kräfte konzentrieren können, um die Vollzugspolitik, die der Staatsrat festlegen wird, umzusetzen und um die Unterbringung von Beschuldigten und Gefangenen unter Freiburger Aufsicht sicherzustellen. Dazu werden sie eng mit dem Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe zusammenarbeiten, das in Zukunft in der Verwaltungskommission der Freiburger Strafanstalt vertreten sein wird. Die Direktion, die für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständig ist (die Direktion), heute die SJD, wird in der Koordination eine wichtigere Rolle spielen, bei allfälligen Streitfällen zwischen den beiden Einheiten entscheiden und Weisungen geben können (s. 3.1.3).

##### b) Beibehaltung des Autonomiestatus

Der Autonomiestatus der Anstalten von Bellechasse stellt unter den Schweizer Haftanstalten eine Besonderheit dar. Nur die interkantonale Anstalt Bostadel in Menzingen (ZG) verfügt über dieselbe rechtliche Struktur, da sie von den Kantonen Basel und Zug gemeinsam verwaltet wird.

Im Kanton Freiburg ist diese Verwaltungsform jedoch besonders häufig und geschätzt, denn es existieren nicht weniger als fünfzehn autonome Einrichtungen<sup>1</sup>.

Ausserdem nimmt die Direktion der Anstalten von Bellechasse diesen Status, der ihr eine gewisse Flexibilität bei der Verwaltung des zweitgrössten Landwirtschaftsbetriebes der Schweiz einräumt, als sehr motivierend wahr. Der Autonomiestatus erlaubt auch die Führung einer Kostenrechnung, in der die effektiven Kosten klar erkennbar sind. Dies ist in anderen Kantonen nicht der Fall, da die verschiedenen Leistungen der Haftanstalten in den Rechnungen verschiedener Einheiten erscheinen. Aus diesen Gründen wird vorgeschlagen, den Autonomiestatus beizubehalten und ihn unter dem Dach der Freiburger Strafanstalt auch dem Zentralgefängnis zu verleihen.

##### c) Neue Führungsstruktur

Angesichts der Zusammenfassung der Anstalten von Bellechasse und des Zentralgefängnisses unter einem Dach verdient die Führungsstruktur eine umfassende Neuorganisation.

So werden die neuen Anstalten von einem Direktionsrat unter dem Vorsitz der Direktorin oder des Direktors der Anstalt geführt, in dem ein Sitz speziell für das Zentralgefängnis reserviert ist.

<sup>1</sup> S. Verordnung vom 9. Juli 2002 zur Bezeichnung der Verwaltungseinheiten der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei, in Kraft seit 01.01.2003

#### d) *Veränderte Zusammensetzung der Verwaltungskommission*

Die heutige Verwaltungskommission hat eine Doppelrolle. Sie erfüllt aufgrund ihrer Kompetenzen die Funktion eines Verwaltungsrats und aufgrund ihrer Zusammensetzung gleichzeitig die Funktion einer Kommission des Grossen Rates.

In diesem sich ständig verändernden Milieu, das mit grossen Herausforderungen konfrontiert ist (Kostenkontrolle, Entwicklung der Gefängnisbevölkerung, Angemessenheit der Arbeitsplätze, Sicherheitsanforderungen), müssen Behörden und Anstaltsdirektion auf eine Kommission zählen können, die namentlich aus Strafvollzugs- oder Managementexperten besteht. Es ist deshalb vorgesehen, dass der Staatsrat drei Expertinnen oder Experten ernennt. Der Grosse Rat wird seinerseits drei seiner Mitglieder bestimmen können, die in der Kommission Einsitz nehmen sollen. Die Kommission steht weiterhin unter der Leitung der Staatsrätin oder des Staatsrats, die oder der für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständig ist. Um eine bessere Koordination und einen besseren Informationsfluss zu gewährleisten, wird jedoch vorgeschlagen, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher des Amtes für Justizvollzug und Bewährungshilfe an den Sitzungen der Kommission teilnimmt. Schliesslich wird weiterhin eine Personalvertreterin oder ein Personalvertreter die Personalkommission in dieser neuen Kommission vertreten.

#### 3.1.3. Gewährleistung der Koordination durch die Direktion

Der Entwurf sieht nicht die Schaffung eines Amtes für Freiheitsentzug vor, das allen Einheiten im Bereich Freiheitsentzug vorstünde. Stattdessen ist vorgesehen, die verschiedenen Einheiten zu koordinieren, Synergien zu nutzen und wenn nötig Anweisungen zu geben. Die Direktion wird die Verantwortung für den allgemeinen ordentlichen Betrieb der verschiedenen Einheiten gegenüber dem Staatsrat wahrnehmen, der die Oberaufsicht ausüben und die kantonale Vollzugspolitik umsetzen wird.

Sie wird ausserdem für eine gute Weiterentwicklung der interkantonalen Vereinbarungen und eine gute Zusammenarbeit mit jenen Stellen sorgen, die sich im Einflussbereich des Strafvollzugs befinden, d. h. Polizei, Staatsanwaltschaft, Amt für Bevölkerung und Migration und Gerichtsbehörden. Sie wird zuhanden des Staatsrats alle strategischen Dossiers in Zusammenhang mit dem Strafvollzug vorbereiten.

### 3.2. Straf- und Massnahmenvollzugsverfahren

#### 3.2.1. Ein Gesetz, eine Verordnung

Dieser fachlichere Teil, der auf eidgenössischer und internationaler Ebene stärker geregelt ist, erfährt weniger grundle-

gende Änderungen. Eine Herausforderung besteht darin zu entscheiden, was im Gesetz festgelegt und was im Rahmen einer Verordnung geregelt werden soll. Heute, da es kein eigentliches Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug gibt, ist die Mehrheit der Bestimmungen in Verordnungen zu finden. Die Gesetzgebung muss zudem auf den neusten Stand gebracht sowie klarer und lesbarer gemacht werden.

#### 3.2.2. Änderungen im Strafvollzug

Von den wichtigsten Änderungen, die in diesem Kapitel vorgeschlagen werden, sind folgende zu nennen:

- a) Risikomanagement: Erlass des notwendigen gesetzlichen Rahmens für die Einführung von ROS;
- b) Abschaffung der Beschwerde an die Direktion bei Ablehnung einer bedingten Entlassung;
- c) Einführung des Arztgeheimnisses entsprechend der Empfehlung des Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen;
- d) Beteiligung von Personen in Untersuchungshaft an den Kosten ihres Freiheitsentzugs.

### 4. Rückblick

Das Reformprojekt läuft in der Sicherheits- und Justizdirektion bereits seit 2013. Neben den verschiedenen direkt betroffenen Verantwortlichen der Direktion hat der für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständige Staatsrat beschlossen, die folgenden Experten und Fachleute auf dem Gebiet anzuhören:

- > Andreas Werren, Berater, Zürich
- > Henri Nuoffer, ehemaliger Direktor der Anstalten von Bellechasse und ehemaliger Generalsekretär der LKJPD, Freiburg
- > Thomas Noll, Direktor des Schweizerischen Ausbildungszentrums für das Strafvollzugspersonal, Freiburg
- > Annette Keller, Direktorin der Anstalten Hindelbank (Strafanstalt für Frauen im Kanton Bern) und Präsidentin des Vorstands des Schweizerischen Ausbildungszentrums für das Strafvollzugspersonal
- > Joseph Jutzet, ehemaliger Vorsteher des Amtes für Strafvollzug

Auf der Grundlage dieser Gespräche arbeitete das Generalsekretariat der SJD einen Entwurf 0 aus und schickte diesen im Sommer in eine interne Vorvernehmlassung bei den direkt betroffenen Einheiten, d. h. bei AB, ASMVG, BHA und Zentralgefängnis. Für den Gesetzesentwurf wurden die wichtigsten Bemerkungen aus dieser internen Vorvernehmlassung berücksichtigt.

## 5. Auswirkungen

Der Gesetzesentwurf setzt einen gesetzlich und organisatorisch klareren und kohärenteren Rahmen, um den Anforderungen der eidgenössischen und interkantonalen Gesetzgebung zu entsprechen, wird jedoch selbst nicht zu grösseren Neuausgaben führen. Die Bundesreformen, die in den nächsten Jahren in Kraft treten, d. h. die Einführung der elektronischen Fussfessel, die Wiedereinführung der Kurzstrafen und die neuerliche Anwendung der gemeinnützigen Arbeit als Vollzugsform für strafrechtliche Sanktionen, könnten hingegen finanzielle Auswirkungen auf den Personal- und Ausrüstungsbereich (elektronische Fussfesseln) haben. Erwähnenswert ist auch die Annahme des neuen Risikomanagement-Konzepts, das vom Bundesamt für Justiz anerkannt wurde und das immer mehr Kantone einführen.

Auf der anderen Seite dürfte das neue Gesetz die Nutzung von Synergien erlauben, welche die finanziellen Auswirkungen zumindest teilweise aufwiegen. So dürfte die Annäherung der beiden Strafanstalten in einer einzigen, autonomen Einheit beachtliche Synergieeffekte bei den Ankäufen generieren, die zusammengefasst werden können (z. B. Uniformen, Sicherheitsausrüstung, Software usw.). Auf der Personalebene wird diese Zusammenlegung auch eine bessere Effizienz und Leistungsfähigkeit ermöglichen, indem Doppelspurigkeiten und besondere Anstrengungen vermieden werden, die heute für die Koordination von anstaltsübergreifenden Projekten nötig sind (z. B. in den Bereichen Informatik, medizinische Versorgung, Sicherheit usw.). Die Anhebung der Pensionspreise auf Konkordatebene wird die Rechnung der neuen Struktur ebenfalls entlasten.

Ausserdem wird die Zusammenlegung der Abteilung «Straf- und Massnahmenvollzug» mit dem Amt für Bewährungshilfe einen rationelleren Personaleinsatz ermöglichen (Kriminologen, Juristen, Verwaltungsangestellte usw.). Die Räumlichkeiten der beiden Einheiten befinden sich heute in miteinander verbundenen Gebäuden, was eine Zusammenlegung ohne Umzug erlaubt. Allerdings ist langfristig die Konzentration des ganzen Personals in staatseigenen Gebäude wünschenswert, damit Synergieeffekte noch besser genutzt werden können, aber auch um die Ziele des Staatsrats in der Bodenpolitik umzusetzen.

Die Direktion erhält erweiterte Kompetenzen und Aufgaben in der Koordination. Da sie jedoch in Zukunft keine Beschwerden über die Ablehnung von bedingten Entlassungen mehr beurteilen muss, wird ihre Arbeitslast sinken. Die Belastung wird daher nur teilweise an das Kantonsgericht übergehen, da dieses sie bereits in zweiter Instanz beurteilt.

Zusammengefasst sind die grössten Mehrausgaben, die im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs zu erwarten sind, auf unausweichliche Entwicklungen zurückzuführen, die unabhängig vom vorliegenden Entwurf erfolgen.

Der Gesetzesentwurf betrifft die aktuelle Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden nicht. Aus organisatorischer Sicht und insbesondere durch die Einführung von ROS kann der Entwurf positive Auswirkungen auf den sozialen Aspekt der nachhaltigen Entwicklung haben. Er steht im Einklang mit der Verfassung und ist mit dem Bundesrecht und dem europäischen Recht vereinbar.

## 6. Ergebnisse der Vernehmlassung

Im Vernehmlassungsverfahren haben sich 25 Einheiten zum Gesetzesvorentwurf geäussert. Die Vereinheitlichung des Justizvollzugs und die Zusammenfassung der verschiedenen, auf mehrere Gesetze und Reglemente verstreuten Bereiche wurden mehrheitlich begrüsst. Die Aufhebung des Arztgeheimnisses, die Zwangsernährung, der Auftrag der Ämter bei der Verminderung der Rückfallgefahr und die gesellschaftliche Wiedereingliederung gaben Anlass zu Fragen und Bemerkungen. Aufgrund dieser Kommentare wurden die Bestimmungen zur Zwangsernährung gestrichen und jene zum Berufsgeheimnis verfeinert.

Nach der Vernehmlassung wurde die Struktur des Gesetzes vereinfacht. Es gibt keine Titel mehr und die Kapitel wurden teilweise neu gegliedert. Manche Artikel wurden verschoben, um ihren Inhalt oder ihre Bedeutung klarzumachen. So wurden die Bestimmungen zur Freiburger Strafanstalt sowie jene zu den Gefangenen und Verwahrten besser verteilt.

## 7. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

### 1. KAPITEL

#### Allgemeine Bestimmungen

##### Art. 1 Gegenstand

Dieser Artikel legt den Gegenstand des Gesetzes fest. Das Einführungsgesetz vom 6. Oktober 2006 zum Strafgesetzbuch (EGStGB; SGF 31.1) gilt weiterhin für den Vollzug von Geldstrafen und Bussen, sofern es sich nicht um Freiheitsstrafen, therapeutische Massnahmen, Verwahrungen oder strafrechtliche freiheitsbeschränkende Strafen handelt.

Die Formulierung von Absatz 1 ist allgemein genug, dass sie bereits jetzt die elektronische Überwachung einschliesst. Diese Form der freiheitsbeschränkenden Strafe soll am 1. Januar 2018 eingeführt werden.

Der Begriff «Massnahmen» umfasst nicht nur die stationären therapeutischen Massnahmen, sondern auch ambulante Behandlungen im Sinne von Artikel 63 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) und die Verwahrung.

Die gemeinnützige Arbeit wird bewusst nicht erwähnt, weil sie ab Inkrafttreten der Änderung des Sanktionenrechts, welche die eidgenössischen Räte beschlossen haben, nicht mehr eine Strafe im eigentlichen Sinn sein wird, sondern eine Vollzugsform.

Unter dem Begriff «Untersuchungshaft» in Absatz 2 schliesslich wird sowohl die Untersuchungshaft im engeren Sinn als auch die Sicherheitshaft im Sinne der Artikel 212 ff. der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) verstanden.

## Art. 2 Geltungsbereich

Absatz 1 dieses Artikels bedarf keines besonderen Kommentars.

Zu Absatz 2 ist auszuführen, dass Personen, die zu einer ambulanten Massnahme verurteilt wurden, ihre Sanktion in einem anderen Kanton verbüssen können, wenn sie ausserhalb des Kantons Freiburg wohnen oder bei einer Therapeutin oder einem Therapeuten an diesem anderen Ort in Behandlung sind. Sie unterstehen jedoch weiterhin der Freiburger Behörde.

Bei Absatz 3 ist hervorzuheben, dass fürsorgerisch untergebrachte Personen nur in seltenen Ausnahmen in Strafanstalten eingewiesen werden und zwar in Fällen, in denen keine geeignetere Lösung gefunden werden konnte. Dies kann namentlich bei solchen Personen der Fall sein, die für sich selbst oder für andere eine besondere Gefahr darstellen. Das Schweizerische Bundesgericht erlaubt den Vollzug von fürsorgerischen Unterbringungen in Haftanstalten denn auch nur unter strengen Bedingungen. Es handelt sich in der Regel um eine Ultima Ratio, die zeitlich begrenzt ist. Absatz 3 stellt eine Aktualisierung von Artikel 3 Abs. 1 ABelG infolge der entsprechenden Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts dar (s. BGE vom 10. Oktober 2007, 5A\_519/2007).

## Art. 3 Eidgenössisches und kantonales Recht

Die rechtlichen Bestimmungen des Konkordats über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen sind in den Partnerkantonen direkt anwendbar. Darin unterscheidet sich das Konkordat der lateinischen Schweiz von den Deutschschweizer Konkordaten.

## Art. 4 Grundrechte

Dieser Artikel wurde neu in das Kapitel 1 aufgenommen. Er entspricht Artikel 10 Abs. 2 des Vorentwurfs. Der Grundsatz betreffend den Schutz der Grundrechte gilt für alle Behörden und nicht nur die Strafanstalten. Das Einfügen dieses Artikels verändert die Nummern der folgenden Artikel im Vergleich zum Vorentwurf.

## 2. KAPITEL Zuständige Behörden

### Art. 5 Staatsrat

Dieser Artikel (Art. 4 des Vorentwurfs) definiert die Aufgaben und Befugnisse des Staatsrats. Er hält fest, dass der Staatsrat die Oberaufsicht über die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen ausübt, entsprechend Art. 4 Abs. 1 Bst. e des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1). Der Begriff «Oberaufsicht» wurde gewählt, weil die Direktion gemäss dem Gesetzesentwurf über besondere Befugnisse der Aufsicht über die Anstalt verfügt (s. unten: Art. 13 des Vorentwurfs), was bereits mehrheitlich den Tatsachen entspricht und so formalisiert werden kann. Die Bestimmungen orientieren sich an den Bestimmungen über das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg (s. Art. 4 und 5 des Gesetzes vom 23. Juni 2005 über das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg (LIGG; SGF 911.10.1)).

Unter «Strafvollzugspolitik» wird die Festlegung der Ziele und Prioritäten verstanden, die in einem bestimmten Zeitraum (z. B. zwei Jahre) im Bereich des Justizvollzugs verfolgt werden sollen. Dies umfasst sowohl strukturelle wie auch infrastrukturelle Aspekte. Es geht darum, die Herausforderungen zu bestimmen, die bei der Betreuung von Personen in Haft oder unter Bewährungshilfe angegangen werden sollen. Dabei handelt es sich beispielsweise um neue Formen von Angriffen und Gefahren, die Resozialisierung, die Kostenkontrolle durch die Einführung von Verfahren, die Nutzung von Synergien oder die Zusammenarbeit mit anderen Stellen sowie die Anpassung der verfügbaren Haftplätze an die Bedürfnisse der Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden.

Die Befugnisse des Staatsrats in Bezug auf die Freiburger Strafanstalt werden in Artikel 13 im Kapitel 3 ausgeführt, der ihnen gewidmet ist.

### Art. 6 Direktion

Dieser Artikel legt die Aufgaben und Befugnisse der für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständigen Direktion im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs fest. Dies ist im weiten Sinne zu verstehen und umfasst nicht nur alles, was den Straf- und Massnahmenvollzug betrifft, sondern auch was die Strafanstalten und die Bewährungshilfe angeht. Die Direktion arbeitet die kantonale Strafvollzugspolitik aus und schlägt sie dem Staatsrat vor.

In Absatz 3 wird angegeben, dass die Direktion im Allgemeinen mit den Kantonen zusammenarbeitet. Sie vertritt den Kanton im Konkordat der lateinischen Schweiz über den

strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen und in der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). Zur Untersuchungshaft gibt es kein Konkordat, weshalb nur bilaterale Vereinbarungen mit anderen Kantonen möglich sind. Es ist nicht ausgeschlossen, dass Freiburg auch mit dem Kanton Bern zusammenarbeitet, obwohl dieser nicht dem Konkordat der lateinischen Schweiz angehört. Absatz 4 verankert die Pflicht und die Kompetenz der Direktion, sich von der guten Koordination zwischen dem Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe einerseits und der Freiburger Strafanstalt andererseits zu überzeugen, im Gesetz. Ohne ein eigentliches Amt für Strafvollzug ist diese Rolle äusserst wichtig.

### Art. 7 Amt

Dieser Artikel verankert die Zusammenlegung der aktuellen Abteilung, die für die Vollstreckung der strafrechtlichen Sanktionen zuständig ist, mit dem Amt für Bewährungshilfe, die unter Punkt 3.1.1 dieses Berichts begründet wird.

Gemäss Absatz 1 ist nunmehr das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe die zuständige Behörde und die Vollzugsbehörde im Sinne des Strafgesetzbuchs (s. namentlich Art. 59 Abs. 4, 60 Abs. 4, 62 Abs. 3 StGB). Zurzeit bezeichnet das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch die für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständige Direktion. Die verschiedenen Kompetenzen des Amtes für Straf- und Massnahmenvollzug und des Amtes für Bewährungshilfe werden diesen hingegen in Verordnungen übertragen.

Dies wird im Wesentlichen weiterhin der Fall sein, was eine grössere Flexibilität ermöglicht. Diese ist notwendig im Hinblick auf die relativ umfangreichen Gesetzesänderungen, die beim Strafvollzug anstehen. Die Einführung des Amtes auf Gesetzesebene erlaubt seine Positionierung in Bezug auf die anderen Einheiten, die im Bereich des Justizvollzugs tätig sind. Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Amtes wird Mitglied der Verwaltungskommission der Strafanstalt sein.

Die Bewährungshilfe wird wahrscheinlich zu einer Abteilung des neuen Amtes neben derjenigen für den Justizvollzug. Sie wird mindestens über die gleichen Mittel wie heute verfügen, damit sie ihre entscheidende Rolle für die öffentliche Sicherheit wahrnehmen kann, indem sie die Betreuung von Straftätern sicherstellt, sie anleitet und sie bei der erfolgreichen Eingliederung oder Wiedereingliederung in die Gesellschaft unterstützt. Wenn es nötig erscheint, muss dies in enger Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst der Strafanstalt geschehen. Aus diesem Grund sieht der Gesetzesentwurf auch explizit vor, dass das Amt die Begleitung der Personen gewährleistet, für die eine Ersatzmassnahme angeordnet wurde (Abs. 4).

### Art. 8 Kommission

Artikel 75a StGB bestimmt, dass eine Kommission aus Vertreterinnen und Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, der Vollzugsbehörden und der Psychiatrie die Gemeingefährlichkeit einer gefangenen Person beurteilt, wenn es um die Verlegung in eine offene Strafvollzugsanstalt oder die Gewährung von Vollzugserleichterungen geht (namentlich um die Gewährung von Urlauben, die Bewilligung des Arbeits- oder Wohnexternats oder die bedingte Entlassung) und die Vollzugsbehörde die Frage der Gemeingefährlichkeit der gefangenen Person nicht eindeutig beantworten kann.

Gemeingefährlichkeit ist anzunehmen, wenn die Gefahr besteht, dass die gefangene Person flieht und eine weitere Straftat begeht, durch die sie oder er die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person schwer beeinträchtigt (Art. 75a Abs. 3 StGB).

Alle Verurteilungen zu mehr als 2 Jahren Haft müssen der genannten Kommission zur Prüfung vorgelegt werden.

Es ist wünschenswert, dass die Kommissionsmitglieder auch in den Bereichen Bewährungshilfe und soziale Wiedereingliederung Erfahrung haben. Diese Kompetenzen sind Teil der Erfahrung im Bereich Strafvollzug (Abs. 2).

Zurzeit basiert die Einsetzung der Kommission einzig auf einer Verordnung. Mit Artikel 8 des Gesetzesentwurfs (Art. 7 im Vorentwurf) werden die Grundsätze dazu auf Gesetzesebene geregelt.

Absatz 5 sieht die Möglichkeit vor, der Kommission Fälle zu übertragen, für die ein anderer Kanton oder ein anderes Konkordat zuständig ist. Sie behandelt bereits heute die französischsprachigen Fälle des Konkordats der Nordwest- und Innerschweiz, dem der Kanton Bern angehört.

### Art. 9 Gerichtsbehörden

In dieser Bestimmung wird daran erinnert, dass die Gerichtsbehörden auch nach der Verurteilung einer Person Entscheide zu treffen haben. Sie spielen deshalb auch im eigentlichen Strafvollzug eine Rolle.

## 3. KAPITEL Freiburger Strafanstalt

### 1. Allgemeine Bestimmungen

#### Art. 10 Status

Die Freiburger Strafanstalt wird die neue autonome Einheit mit eigener Rechtspersönlichkeit sein, deren Erweiterung unter Punkt 3.1.2. ausgeführt wird. Die verschiedenen Standorte behalten jedoch die Namen, unter denen sie seit ihrer Gründung bekannt sind, also die heutigen Anstal-

ten von Bellechasse in Sugiez und das Zentralgefängnis in Freiburg, die in Abs. 2 dieses Artikels aufgeführt sind. Die Beibehaltung dieser Bezeichnungen ist insofern wichtig, als sich die Anstalten von Bellechasse einer gewisse Bekanntheit erfreuen, die für den Verkauf der Produkte aus ihrem landwirtschaftlichen Betrieb wichtig ist. Es wird hingegen darauf verzichtet, im Gesetz die Namen der Gebäude aufzulisten, in denen die verschiedenen Hafttypen untergebracht sind, d. h. das Zellengebäude für den geschlossenen Vollzug, der Pavillon für den offenen Vollzug, das VSV-Gebäude für den vorzeitigen Strafvollzug oder die «Maison des falaises» für die Halbgefängenschaft usw.

Artikel 10 des Entwurfs hält fest, dass der Staatsrat die Oberaufsicht über die Freiburger Strafanstalt ausübt, entsprechend Art. 4 Abs. 1 Bst. e des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1).

Absatz 3 hält fest, dass die Strafanstalt gemäss Art. 97 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern und Art. 2 des Gesetzes über die Gemeindesteuern von den Steuern befreit ist. Dies bedeutet eine Änderung gegenüber der heutigen Situation, in welcher die Anstalten von Bellechasse von den direkten Steuern befreit, aber den Liegenschafts- und Handänderungssteuern unterstellt sind. Im Gegensatz zu anderen steuerbefreiten Einrichtungen (wie z. B. die KGV) erzielt die Freiburger Strafanstalt keine Einnahmen aus seinen Gebäuden, die grösstenteils landwirtschaftlich oder als Unterkunft für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genutzt werden. Es ist deshalb nicht sinnvoll, sie der Liegenschaftsteuer zu unterstellen.

### **Art. 11** Aufgaben

Dieser Artikel bedarf keines besonderen Kommentars. Er legt die Aufgaben der Freiburger Strafanstalt fest.

### **Art. 12** Beziehungen zu anderen Einheiten

Die Anstalt hat einen Autonomiestatus, doch sie stellt auch ein wichtiges Glied in der Vollzugskette dar und muss als solche eine zentrale Rolle in der kantonalen Vollzugspolitik einnehmen. Ihre Unabhängigkeit ist vor allem aus operativen Gründen gerechtfertigt (Landwirtschaft, Verwaltung von über 80 Gebäuden).

Absatz 2 stellt klar, dass die Anstalt darauf achtet, den Bedürfnissen der Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden zu entsprechen. Die Zusammenlegung aller Freiburger Strafanstalten in einer gemeinsamen Einheit führt zu einer grösseren Verantwortung der Anstalt, die nunmehr darauf zu achten hat, dass dem Bedarf des Kantons Freiburg gegenüber anderen Konkordatskantonen der Vorzug gegeben wird.

Zudem muss sie sicherstellen, dass der Bedarf der Freiburger Staatsanwaltschaft als Erstes gedeckt wird.

## **2. Externe Organisation**

### **Art. 13** Staatsrat

Entsprechend Artikel 4 Abs. 1 Bst. b SVOG, listet Artikel 13 ausdrücklich die Befugnisse auf, die der Staatsrat in Bezug auf die Verwaltung und den Status der Anstalt ausübt. Es ist ebenfalls vorgesehen, dass der Staatsrat wie beim Landwirtschaftlichen Institut des Kantons Freiburg bei der Ausübung seiner Aufgaben vorgängig die Verwaltungskommission der Anstalt anhört.

### **Art. 14** Direktion

Artikel 14 des Gesetzesentwurfs besagt, dass die Direktion die Aufsicht über die Anstalt im Sinne von Artikel 61 Abs. 1 SVOG ausübt. Das bedeutet, dass die Geschäfte, welche die Anstalt dem Staatsrat vorlegt, von der Direktion vorgestellt werden müssen, die bei dieser Gelegenheit ihre Meinung kundtun kann, und dass die Verwaltung der Anstalt weiterhin der Aufsicht dieser Direktion unterliegt. Wie in Artikel 5 Abs. 2 LIGG vorgesehen und unter Anwendung der in Artikel 61 Abs. 2 SVOG genannten Möglichkeit überträgt Artikel 14 Abs. 2 des Entwurfs der Direktion einige Zusatzaufgaben, namentlich in Zusammenhang mit der Aufsicht über die Anstalt. Dazu gehören insbesondere die Genehmigung des Organigramms, der Geschäftsführung der Anstalt und gegebenenfalls die Möglichkeit, Anweisungen zu geben. Die Direktion erhält die Kompetenz, alle Mitglieder des Direktionsrats der Anstalt mit Ausnahme der Direktorin oder des Direktors anzustellen. Entsprechend der Personalgesetzgebung des Staates muss die Anstellung der Mitglieder des Direktionsrats der Anstalt jedoch vom Staatsrat genehmigt werden (s. Art. 8 Bst. d des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1)).

Artikel 14 Abs. 2 Bst. g des Entwurfs ermächtigt die Direktion dazu, Verträge, welche die Anstalt binden, zu genehmigen. Die Direktion kann ihrerseits fallweise der Direktorin oder dem Direktor der Anstalt die Kompetenz übertragen, solche Verträge abzuschliessen (Art. 14 Abs. 3 des Entwurfs). In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Staatsrat diese Verträge unterzeichnen muss, wenn dadurch der Staat selbst gebunden wird. Wenn also Verträge, welche die Anstalt binden, politische Auswirkungen haben könnten (Auswirkung auf den Vollzug von interkantonalen Verträgen usw.), sind diese als Verträge anzusehen, die den Kanton binden, und müssen folglich dem Staatsrat vorgelegt werden. Vorbehalten bleibt Artikel 100 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, der vorsieht, dass der Grosse Rat den Beitritt des Kantons zu interkantonalen und internationalen Verträgen genehmigt.

### **Art. 15–18** Verwaltungskommission

Mit Artikel 15–18 wird die neue Verwaltungskommission mit veränderter Zusammensetzung eingesetzt (s. Punkt 3.1.2, Bst. d). Es handelt sich dabei um ein wertvolles Instrument des Staatsrats, der Direktion und der Direktorin oder des Direktors der Anstalt bei Grundsatzfragen, die den Straf- und Massnahmenvollzug sowie die Organisation und Verwaltung der Anstalt betreffen.

Wie dies heute bei der Subkommission Strafvollzug der Verwaltungskommission der Anstalten von Bellechasse der Fall ist, kann die neue Verwaltungskommission Gespräche mit Gefangenen und mit dem Personal organisieren (Art. 15 Abs. 2). Das entsprechende Verfahren kann in der Verordnung beschrieben werden, die in Zukunft die Organisation und Arbeitsweise der Kommission regeln wird (Art. 16 Abs. 7).

Der Staatsrat legt die Vergütung der Kommissionsmitglieder per Beschluss fest und berücksichtigt dabei die Rolle, die Befugnisse und die Verantwortung der Verwaltungskommission (Art. 17 Abs. 2).

Die Befugnisse der Verwaltungskommission werden in Artikel 18 des Entwurfs aufgelistet. Hervorzuheben ist, dass die Direktion die Kommission um eine Stellungnahme zu den Geschäften ersucht, die dem Staatsrat vorgelegt werden (s. Art. 13 des Entwurfs).

### *3. Interne Organisation*

#### **Art. 19–21** Organe der Anstalt

Im Interesse der Flexibilität wird die genaue Zusammensetzung des Direktionsrats im Gesetzesentwurf nicht genau definiert. Die Idee ist, dass dem Rat die Verantwortlichen der verschiedenen Kompetenzbereiche Sicherheit, Resozialisierung, Produktion, Landwirtschaft, Untersuchungshaft und Personal angehören.

### *4. Personal*

#### **Art. 22** Dienstverhältnis

Diese Bestimmung erinnert daran, dass das Personal der Anstalt unter Vorbehalt anders lautender Bestimmungen dem StPG unterstellt ist. Damit wird Artikel 10 des heutigen Gesetzes über die Anstalten von Bellechasse aufgenommen.

#### **Art. 23** Aus- und Weiterbildung

Diese Bestimmung verlangt von den mit der Aufsicht und Betreuung der Gefangenen betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die Grundausbildung des Schweizerischen Ausbildungszentrums für das Strafvollzugspersonal in Freiburg zu absolvieren.

Der Absatz zur Weiterbildung ist neu. Er betont ihre Bedeutung in diesem sensiblen Bereich. Die Weiterbildungskurse werden ebenfalls vom Ausbildungszentrum in Freiburg angeboten.

Ausnahmen von den in diesem Artikel aufgeführten Grundsätzen sind möglich, wenn eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter beispielsweise über 50 Jahre alt ist und über grosse Erfahrung in den für sein Pflichtenheft wichtigen Bereichen verfügt.

#### **Art. 24** Bekleidung und Bewaffnung

Wie in Artikel 32 des Entwurfs vorgesehen wird die Aufrechterhaltung der Sicherheit grundsätzlich von den mit der Aufsicht und Betreuung der Gefangenen betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Anstalt gewährleistet. Sie haben zu diesem Zweck die Eigenschaft von Beamtinnen und Beamten mit Polizeigewalt. Heute tragen die Fachpersonen für Justizvollzug im Innern der Anstalt keine Waffen, um zu verhindern, dass diese gegen sie gerichtet werden können. Es kann sich jedoch als notwendig erweisen, Sicherheitsangestellte für die externe Bewachung des Anstaltsareals zu bewaffnen. Der Staatsrat wird in einer Ausführungsverordnung die Liste der erlaubten Waffen und die Bedingungen, die mit dem Tragen dieser Waffen verbunden sind, erlassen.

#### **Art. 25** Dienstausweis

Mit dieser Bestimmung wird Artikel 18 des heutigen Gesetzes über die Anstalten von Bellechasse aufgenommen.

#### **Art. 26** Verfügbarkeit ausser Dienst

Mit dieser Bestimmung wird Artikel 16 des heutigen Gesetzes über die Anstalten von Bellechasse aufgenommen.

#### **Art. 27** Personalkommission

Mit dieser Bestimmung wird Artikel 21 des heutigen Gesetzes über die Anstalten von Bellechasse aufgenommen.

#### **Art. 28** Vereidigung

Gemäss Artikel 29 StPG bestimmt der Staatsrat, welche Personalkategorien einen Eid leisten oder ein feierliches Versprechen abgeben müssen. Die Spezialgesetze bleiben vorbehalten. Da dies auch beim Gesetz vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei der Fall ist (Art. 19 PolG; SGF 551.1), schlägt der Gesetzesentwurf vor, die Verankerung dieser Pflicht im Gesetz beizubehalten. Zudem wird klargestellt, dass die Vereidigung wie bisher in einer gemeinsamen Zeremonie stattfindet, um die Verpflichtung stärker zu betonen.

## **Art. 29** Disziplinargewalt der Direktorin oder des Direktors

Die in diesem Artikel behandelte Disziplinargewalt charakterisiert das besondere Arbeitsverhältnis zwischen dem Staat und bestimmten Mitarbeitenden. Diese Regelung ist im StPG ausdrücklich vorbehalten und bildet einen expliziten Unterschied zu den allgemeinen Konsequenzen, die mit der Verletzung einer Dienstpflicht durch eine Angestellte oder einen Angestellten einhergehen (Art. 75 Abs. 2 StPG). Während Verletzungen der Dienstpflicht gewöhnlich eine Sanktion in Form einer Änderung oder Beendigung des Dienstverhältnisses nach sich ziehen (Art. 75 Abs. 1 StPG; s. auch Art. 32, 33, 34, 38, 44 und 52 StPG), unterliegen bestimmte, in der Spezialgesetzgebung genannte Personalkategorien zudem einem besonderen System von Disziplinarmassnahmen.

Dies trifft zum Beispiel auf Beamtinnen und Beamten mit Polizeigewalt zu, die einer besonderen Regelung des PolG (Art. 5 Abs. 2 PolG; SGF 551.1) oder auch des geltenden Gesetzes über die Anstalten von Bellechasse (Art. 12 Abs. 1 ABelG; SGF 341.1.1) unterstehen. Diese Gesetze sehen für diese Personalkategorie ein Disziplinarverfahren vor, das auch in Artikel 29 des Entwurfs (Art. 28 im Vorentwurf; s. Art. 25 PolG; Art. 20 ABelG) vorgeschlagen wird. Diese Sonderregelung ist durch die weitreichenden Befugnisse gerechtfertigt, die diese Personalkategorie gegenüber den ihrer Behörde unterstehenden Bürgerinnen und Bürgern ausüben darf. Diese Befugnisse unterliegen im Übrigen einem Eid oder einem feierlichen Versprechen, das ebenfalls im StPG vorbehalten ist (Art. 29 Abs. 1 StPG; Art. 19 PolG; Art. 14 ABelG). Mit diesem Gesetzesentwurf werden die Mitarbeitenden des Zentralgefängnisses erneut dieser Disziplinargewalt unterstellt.

Die Verfahren des StPG, namentlich die Einholung der Stellungnahme beim Personalamt gemäss Artikel 12 Bst. a) oder e), sind dennoch einzuhalten, obwohl der Gesetzesentwurf Sanktionen vorsieht, die nicht im StPG enthalten sind.

## **5. Haushaltsführung**

### **Art. 30–31** Haushaltsführung

Mit diesen Artikeln (Art. 57 und 58 im Vorentwurf) werden die aktuellen Bestimmungen des Gesetzes über die Anstalten von Bellechasse übernommen. Artikel 30 entspricht dabei mehr oder weniger Artikel 36 Abs. 2 ABelG. Bisher gab es keinen Leistungsauftrag. Gemäss Artikel 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1) sind nur Ausnahmen von den Artikeln 34–37 möglich.

## **6. Ordnung und Sicherheit**

### **Art. 32** Allgemeine Bestimmungen

Die Artikel 32–37 nehmen die Artikeln 37–42 des Vorentwurfs wieder auf. Mit dem Verweis auf die mit der Aufsicht und Betreuung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Beamtinnen und Beamte mit Polizeigewalt wird Artikel 12 des aktuellen Gesetzes über die Anstalten von Bellechasse übernommen. In dieser Eigenschaft dürfen die Beamtinnen und Beamten bewaffnet sein und von ihrer Waffe Gebrauch machen.

Die Direktion der Anstalt umfasst nicht nur die Direktorin oder den Direktor, sondern auch das Mitglied des Direktionsrats im Präsenz-/Pikettdienst, das dringende Entscheidungen treffen kann.

### **Art. 33** Zwangsmassnahmen

Unter Zwangsmassnahmen werden namentlich Identitätskontrollen, die Durchsuchung von Personen oder Fahrzeugen, körperlicher Zwang usw. verstanden. Diese Massnahmen können gegen Gefangene oder Drittpersonen, d. h. gegen Besucherinnen und Besucher oder Personen, die sich aus anderen Gründen auf dem Areal der Anstalt aufhalten, ergriffen werden. Diese Bestimmungen behandelt die Regelung nicht im Detail. Sie enthält einen Verweis auf die Ausführungsverordnung des Staatsrats.

### **Art. 34** Besondere Sicherheitsmassnahmen

Die in diesem Artikel erwähnten Gewaltanwendungen können gegen die gefangene Person selbst oder gegen Dritte gerichtet sein.

### **Art. 35–37** Videoüberwachung

Als Videoüberwachung gilt jede mit technischen Hilfsmitteln durchgeführte Beobachtung von Personen oder Sachen mit dem Ziel der Überwachung (Art. 1 Abs. 3 des Gesetzes vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung; SGF 17.3).

Die Videoüberwachung stellt einen Eingriff in die Grundrechte, namentlich die Achtung der Privatsphäre, dar (Art. 12 KV). Artikel 38 Abs. 1 KV sieht vor, dass Einschränkungen von Grund- und Sozialrechten einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Schwere Einschränkungen müssen gesetzlich vorgesehen sein. Das vorliegende Gesetz bildet nunmehr eine ausreichende gesetzliche Grundlage für eine Einschränkung der Privatsphäre von Gefangenen durch Videoüberwachung.

Die Forderung der Verhältnismässigkeit ist ebenfalls erfüllt, da nur die Disziplinarzellen, die Sicherheitszellen, die Gemeinschaftsräume und der Aussenraum der Anstalten

videoüberwacht werden dürfen, die gewöhnlichen Zellen hingegen nicht. Ausserdem müssen die Gefangenen über eine laufende Überwachung informiert werden.

Artikel 37 Abs. 1 sieht dieselbe Frist vor wie Artikel 4 Abs. 1 Bst. e des Gesetzes über die Videoüberwachung, also 30 Tage. Bei ausserordentlichen Ereignissen (z. B. Schlägerei, Feuer, Todesfall) dürfen die gespeicherten Daten über die 100 Tage hinaus aufbewahrt werden, dies vor allem aus Gründen der Haftbarkeit der Anstalt und der Fachpersonen für Justizvollzug gegenüber den gefangenen, eingewiesenen und verwahrten Personen.

#### 4. KAPITEL

### Gefangene und Personen, die sich aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion im Freiheitsentzug befinden

#### 1. Rechte und Pflichten

##### Art. 38–43 Rechte und Pflichten

Die Artikel 38–43 nehmen die Artikel 43–48 des Vorentwurfs auf. In diesen Bestimmungen werden die allgemeinen Rechte und Pflichten der Gefangenen und der Personen, die sich aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion im Freiheitsentzug befinden, festgehalten. Für eine bessere Lesbarkeit wird dafür der Ausdruck «betroffene Personen» verwendet. Artikel 38 erinnert daran, dass sie über alle Rechte verfügen, die ihnen dieses Gesetz oder andere Gesetzesbestimmungen einräumen, und behandelt die Frage ihrer Einschränkung. Die Rechte der betroffenen Personen dürfen demnach nur soweit eingeschränkt werden, als es der Zweck des Freiheitsentzugs und die Anstaltsordnung erfordern. Diese Bestimmung verweist auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, der für jede Tätigkeit des Staates gilt (VALLOTON André / VIREDAZ Baptiste, Art. 74 StGB, N16, in: Roth Robert / Moreillon Laurent (Hrsg.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Basel 2009).

Anschliessend erinnert das Gesetz daran, dass die betroffenen Personen nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten haben. Darunter fällt die Pflicht, an der Vollzugsorganisation und an der Umsetzung der Vollzugsziele mitzuwirken. Die Mitwirkung muss aktiv sein. Im Gegenzug wird den Gefangenen adäquate Unterstützung angeboten.

Nach dem Wortlaut von Artikel 81 StGB sind Gefangene zur Arbeit verpflichtet; davon ausgenommen sind Personen in Untersuchungshaft und in fürsorgerischer Unterbringung. Arbeit, Weiterbildung und Fortbildung sind gleich zu behandeln. Anstelle der obligatorischen Arbeit kann also eine Weiterbildung oder eine Fortbildung besucht werden.

Die in diesen Bestimmungen beschriebenen Rechte und Pflichten betreffen sowohl Gefangene wie auch Personen, die

sich aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion im Freiheitsentzug befinden. Einzig die Arbeit ausserhalb der Anstalt, also ausserhalb der überwachten Gebäude der Anstalt kommt für Verwahrte grundsätzlich nicht in Frage.

Artikel 43 führt die Grundsätze von Artikel 84 StGB aus, der den Beziehungen zur Aussenwelt gewidmet ist. Das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963 (SR 0.191.02) gehört zu den wichtigen internationalen Texten in Sachen Besuchsrecht. So regelt insbesondere Artikel 36 dieses Übereinkommens die Kommunikation zwischen Angehörigen eines Staates und dessen Konsularbeamten. Die für entsprechende Bewilligungen zuständige Behörde ist die Staatsanwaltschaft.

Artikel 43 des Vorentwurfs regelt die Frage der Vollzugsöffnungen. Als besondere Gründe im Sinne von Artikel 43 Abs. 1 gelten persönliche, existenzhaltende oder rechtliche Angelegenheiten, die keinen Aufschub dulden und die Anwesenheit der gefangenen Person erfordern.

Die Ausführungsbestimmungen zu den oben aufgeführten Punkten werden gemäss Artikel 51 des Entwurfs in einer Verordnung des Staatsrats festgelegt.

##### Art. 44 Bearbeitung von Personendaten

Dieser Artikel betrifft die Führung der Verwaltungsakte der betroffenen Personen durch die Anstalt. Die Weitergabe von Daten ist in Artikel 68 geregelt. Die Verwaltungsakte wird grundsätzlich von den Vollzugsverantwortlichen geführt, während für die Gesundheitsakte der Pflegedienst der Anstalt zuständig ist. Der Zugang zu dieser Gesundheitsakte muss entsprechend der zu erfüllenden Aufgaben beschränkt sein. Beispielsweise muss die Person, die den betroffenen Personen die Medikamente abgibt Zugang zu den Daten haben, die notwendig sind, um bei der Erfüllung dieser Aufgabe die Sicherheit der betroffenen Person zu gewährleisten.

#### 2. Disziplinarrecht

##### Art. 45–47 Disziplinarrecht

Hauptzweck des Disziplinarrechts ist es, die Einhaltung der Anstaltsordnung zu erreichen. Es hat aber auch einen pädagogischen Zweck: Die betroffene Person soll dazu bewegt werden, ein rechtskonformes Verhalten anzunehmen.

Artikel 91 Abs. 3 StGB bestimmt, dass die Kantone für den Straf- und Massnahmenvollzug Disziplinarbestimmungen erlassen. Diese Bestimmungen definieren die Disziplinarbestände, die Sanktionen und die Kriterien ihrer Zumessung sowie das anwendbare Verfahren.

Die Disziplinarmaßnahmen, die gegen betroffene Personen verhängt werden können, sind im ersten Absatz von Artikel 46 aufgelistet. Die Liste entspricht Artikel 91 Abs. 2 StGB.

Der Grundsatz der Rechtmässigkeit wird bei Disziplinar-massnahmen streng ausgelegt, und die Kantone können nur jene Disziplinarstrafen verhängen, die im Bundesrecht vorgesehen sind (FAVRE Dominique, Art. 91 StGB, N6, in: Roth Robert / Moreillon Laurent (Hrsg.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Basel 2009).

Artikel 46 Abs. 2 ist Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Da das Disziplinarrecht zum Verwaltungsrecht gehört, ist bei der Ausübung der Disziplinar-gewalt – namentlich was die Zumessung von Massnahmen oder Strafen betrifft – der Grundsatz der Verhältnismässigkeit einzuhalten, der die Haftmodalitäten bestimmt (FAVRE, Art. 91 StGB, N5, in: Roth Robert / Moreillon Laurent (Hrsg.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Basel 2009).

Der scharfe Zellenarrest ist auf 20 Tage beschränkt, denn darüber hinaus ist eine gerichtliche Beurteilung erforderlich (Bundesgerichtsurteil 6b\_34/2009). Diese Dauer reicht bei Weitem aus, da der Arrest in der Praxis nicht mehr als 10 Tage dauert.

#### Art. 48–50 Rechtsschutz

Artikel 48 (Art. 53 im Vorentwurf) entspricht dem ABelG.

Wie andere Kantone hat auch Freiburg das Recht auf Beschwerde (Art. 49 des Entwurfs) bei einer Exekutivbe-hörde vorgesehen, das als Möglichkeit der Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde verstanden werden kann (FAVRE, Art. 91 StGB, N71, in: Roth Robert / Moreillon Laurent (Hrsg.), *Commentaire romand – Code pénal I*, Basel 2009).

Artikel 50 Abs. 2 sieht vor, dass die Rüge der Unangemes-senheit, d. h. hauptsächlich geringfügige Beurteilungsfehler, nicht erhoben werden kann (s. auch Art. 78 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege; VRG; SGF 150.1). Es ist gerechtfertigt, der Entscheidbehörde in dieser Sache einen gewissen Ermessensspielraum zuzuge-stehen, sowohl um der besonderen rechtlichen Situation der betroffenen Personen Rechnung zu tragen, als auch um missbräuchliche Beschwerden zu verhindern. Auch in die-sem Fall gilt, dass ein Missbrauch oder eine Überschreitung des Ermessens als Rechtsverletzung geltend gemacht werden können.

#### Art. 51 Ergänzendes Recht

Dieser Artikel verweist auf die Ausführungsverordnung des Staatsrats, in der ergänzende Bestimmungen zum Status der betroffenen Personen erlassen werden sollen, namentlich was deren Empfang, ihre Beziehungen zur Aussenwelt, das Besuchsrecht im Einzelnen, den Innendienst usw. angeht.

#### Art. 52 Prävention

Prävention ist namentlich im Gesundheitsbereich eine Auf-gabe der Strafanstalten. Deshalb wurde eine entsprechende Bestimmung in den Gesetzesentwurf aufgenommen. Es han-delt sich dabei um die Umsetzung der Bestimmungen zum Schutz der Grundrechte und der Würde der betroffenen Per-sonen.

Da die Suizidgefahr während eines Freiheitsentzugs real ist, sieht Absatz 2 dafür konkrete Präventionsmassnahmen vor.

#### 3. Medizinische, psychosoziale, religiöse und spirituelle Betreuung

#### Art. 53 Organisation

Diese und die folgenden Bestimmungen entsprechen den Artikeln 29 ff. des Vorentwurfs, die in einem Kapitel zu den gefangenen und verwahrten Personen zusammengefasst waren.

Die geltenden Gesetzesbestimmungen unterscheiden in der Organisation nicht zwischen medizinisch-somatischen und psychiatrischen Dienstleistungen. So sieht das Gesetz über die Anstalten von Bellechasse die Anstellung von Perso-nal mit medizinischen Aufgaben vor (Art. 11 Abs. 1 Bst. c). Absatz 2 von Artikel 11 ABelG sieht zudem vor, dass die Anstalten von Bellechasse gewisse Aufgaben, insbesondere im Bereich der medizinischen Versorgung, Dritten über-tragen können. Gemäss Artikel 46 des Reglements über die Gefangenen der Anstalten von Bellechasse haben «*kranke oder verletzte Insassen Anspruch auf medizinische Versorgung, die, in der Regel auf Verlangen, durch das Personal der Anstal-ten oder durch einen von den Anstalten zugelassenen Arzt von ausserhalb (Anstaltsarzt) gewährleistet wird*».

In der Praxis verfügt Bellechasse heute über einen eigenen Pflegedienst, der die medizinische Grundversorgung der betroffenen Personen sicherstellt. Lange Zeit wurden private Ärzte der Region mit der – somatischen und psychiatrischen – Behandlung der betroffenen Personen beauftragt und fun-gierten so als Anstaltsärzte. Da es immer schwieriger wurde, private Ärzte aus der Region zu finden, die bereit waren, diese Aufgabe zu übernehmen, wurde die Zusammenarbeit mit dem HFR in Meyriez aufgenommen.

Für das Zentralgefängnis sieht das Gefängnisreglement vor, dass die Anstalt über eine Krankenschwester oder einen Krankenpfleger verfügt (Art. 5 Abs. 1 Bst. c). Gemäss Artikel 5 Abs. 2 des Reglements beauftragt «*die Sicherheits- und Justizdirektion eine oder mehrere Ärztinnen oder Ärzte mit der Leitung des Gesundheitsdienstes der Gefängnisse; diese Personen arbeiten mit der Krankenschwester oder mit dem Krankenpfleger des Gefängnisses zusammen*». Zurzeit gewährleisten mehrere erfahrene Ärzte die somatische Behandlung der betroffenen Personen in einem Turnus, der

zur Zufriedenheit der Verantwortlichen des Zentralgefängnisses funktioniert.

Seit mehreren Jahren steigt der Bedarf an forensisch-psychiatrischen Leistungen, namentlich infolge der zunehmenden stationären therapeutischen Massnahmen stark an. Als Folge davon nehmen die verordneten psychiatrischen Behandlungen und die Zahl der Gefangenen, die immer häufiger psychische Störungen aufweisen, zu. Zudem werden häufig psychiatrische Gutachten verlangt, um die Gefährlichkeit der Verurteilten vor jeder Öffnung des Vollzugs einer Strafe oder Massnahme zu prüfen.

Angesichts dieser Entwicklung hat das Freiburger Netzwerk für die Pflege im Bereich psychische Gesundheit (FNPG) das Zentrum für forensische Psychiatrie (ZFP) gegründet, das den wachsenden Bedarf der Strafjustiz abdecken soll. Das FNPG ist eine öffentlich-rechtliche Einrichtung, die sich als medizinisches, pflegerisches und psychosoziales Kompetenzzentrum bezeichnet, das auf psychische Gesundheit spezialisiert ist. Zwischen dem ZFP und den Akteurinnen und Akteuren des Justizvollzugs konnte sich eine fruchtbare Zusammenarbeit entwickeln. Sowohl die Anstalten von Bellechasse wie auch das ASMVG und das BHA haben bilaterale Verträge mit dem FNPG über die Leistungen des ZFP abgeschlossen.

Artikel 53 Abs. 1 des Entwurfs sieht für die Organisation der somatischen und psychiatrischen Betreuung der betroffenen Personen ein flexibles und offenes System vor, bei dem jedoch grundsätzlich die Zusammenarbeit mit öffentlichen Einrichtungen wie dem FNPG (für psychiatrische Leistungen) oder den verschiedenen Standorten des freiburger Spitals (HFR) (für somatische Leistungen) vorgezogen wird. Die Formulierung von Artikel 53 Abs. 1 hat den Vorteil, dass sie auch dann noch gültig bleibt, wenn die Gefängnismedizin in den nächsten Jahren tiefgreifende Veränderungen erfährt, was laut Expertinnen und Experten sehr wahrscheinlich ist.

Artikel 53 Abs. 2 behält den eigenen Pflegedienst der Anstalt bei, der für die tägliche medizinische Grundversorgung der betroffenen Personen unabdingbar ist. Jeder Standort der Anstalt (Bellechasse und das Zentralgefängnis) wird über ein eigenes Pflegedienstteam verfügen.

#### **Art. 54 Grundsätze**

Gemäss Absatz 1 dieses Artikels haben die betroffenen Personen Anrecht auf eine angemessene medizinische Versorgung, sie können jedoch weder die Ärztin oder den Arzt (s. auch Art. 53) noch das Spital oder den Ort einer ambulanten Behandlung frei wählen (s. Abs. 4). Der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Behandlung, wie er in den Richtlinien der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften definiert ist (SAMW; Ausübung der ärztlichen Tätigkeit bei inhaftierten Personen, 2015), muss eingehalten

werden. Absatz 6 sieht vor, dass die betroffenen Personen gegen Krankheit und Unfälle versichert sein müssen, und erinnert damit an das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) und das Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20). Der Staat muss sicherstellen, dass diese Pflichten erfüllt sind. Die Einweisungsbehörde klärt die voraussichtliche Haftdauer und die allenfalls zu übernehmenden medizinischen Kosten ab. In manchen Fällen kann die Übernahme der tatsächlichen Arztkosten für die Einweisungsbehörden weniger kostspielig sein als die systematische Anmeldung bei der Krankenversicherung oder die rückwirkende Zahlung gewisser Prämien.

Der Vorentwurf sah eine Bestimmung zum Hungerstreik vor. Dieser ist zu definieren als die bewusste und anhaltende, teilweise oder vollständige Weigerung einer Person im Vollbesitz ihrer geistigen Kräfte, Nahrung zu sich zu nehmen, mit dem Ziel, zu protestieren oder etwas zu erreichen, das sie mit anderen Mitteln nicht erreichen konnte. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse schien es jedoch angebracht, keine besondere Bestimmung für den Hungerstreik vorzusehen. Wenn sich für eine Person im Hungerstreik Lebensgefahr oder schwerwiegende Konsequenzen abzeichnen, ist die Situation gleich anzugehen wie andere Notsituationen, oder selbst Situationen in der Grundversorgung (Einwilligung der betroffenen Person, Urteilsfähigkeit, mutmasslicher Wille, Beizug einer Ärztin oder eines Arztes usw.).

#### **Art. 55 Soziale Betreuung**

Heute verfügen das Zentralgefängnis und die Anstalten von Bellechasse über einen eigenen Sozialdienst für Personen im Justizvollzug. Aus historischen Gründen stellt das Amt für Bewährungshilfe den Sozialdienst für Personen in Untersuchungshaft sicher. Der Gesetzesentwurf schlägt vor, zwischen Personen in Untersuchungshaft und solchen im Justizvollzug keinen Unterschied mehr zu machen, indem er vorsieht, dass sie in Zukunft alle vom Sozialdienst der Anstalt betreut werden. Die Zusammenarbeit zwischen diesem Dienst und dem Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe wird dennoch nötig sein, beispielsweise bei der Beurteilung der Situation einer beschuldigten Person für die Staatsanwaltschaft oder das Zwangsmassnahmengericht im Hinblick auf Ersatzmassnahmen. Es werden Prozesse definiert werden müssen, damit der Sozialdienst der Anstalt der Einweisungsbehörde die nötigen Informationen zukommen lässt.

Die psychosoziale Betreuung des Sozialdienstes der Anstalt konzentriert sich vor allem auf die persönlichen Probleme und die Bedürfnisse der Personen in der Anstalt (Sucht, Gesundheit, Finanzen usw.), aber auch auf persönliche Fragen im Hinblick auf eine Freilassung. Das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe wird hingegen als Einweisungsbehörde weiterhin soziale Fragen in Zusammenhang mit dem Justizvollzug behandeln.

### **Art. 56–57** Religiöse und spirituelle Betreuung

Das Recht auf religiöse und spirituelle Betreuung bedeutet nicht, dass betroffene Personen ihre Seelsorgerin oder ihren Seelsorger frei wählen dürfen. Es bedeutet, dass die Anstalt diesen, für den Betrieb der Vollzugsanstalten wertvollen Dienst organisieren muss. Gemäss Absatz 2 kann die Anstalt dazu auf die Dienste von Dritten zurückgreifen, wie dies bereits der Fall ist.

## **5. KAPITEL**

### **Anstalten und vollzugsexterne Einrichtungen**

#### **Art. 58** Anwendbare Vorschriften

Dieser Artikel entspricht Artikel 59 des Vorentwurfs. Die Vollzugsbehörden sehen sich oft gezwungen, verurteilte Personen – insbesondere solche, für die eine stationäre therapeutische Massnahme angeordnet wurde – in Spezialeinrichtungen unterzubringen, die Personen mit besonderen pathologischen Profilen betreuen können. Gerade für diese Situationen muss ein rechtlicher Rahmen geschaffen werden.

## **6. KAPITEL**

### **Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen**

#### *1. Vollzugsphase und Entlassung*

#### **Art. 59** Vollzugsziele

Artikel 59 des Entwurfs (Art. 60 des Vorentwurfs) übernimmt Artikel 75 Abs. 1 StGB und erinnert an die Grundsätze und Ziele des Vollzugs. Diese gelten auch für den vorzeitigen Strafvollzug.

Artikel 59 Abs. 4 ist ein Verweis auf das neue Risikomanagement-Konzept. Der wissenschaftlich entwickelte ROS-Ansatz wird vom Kanton Zürich seit Jahren erfolgreich angewendet und nach und nach von den Konkordaten und Kantonen übernommen. Er hat zum Ziel, verurteilte Personen mit Rückfallgefahr in den Bereichen Sexual- und Gewaltdelikte zu identifizieren und ihre Entwicklung während der gesamten Dauer des Strafverfahrens und des Strafvollzugs eng mitzuverfolgen. ROS ist als durchgängiger Prozess in vier Schritten konzipiert (Triage – Abklärung – Planung – Verlauf). Es erlaubt das Auslösen eines Alarmsignals in allen Vollzugsphasen und -einrichtungen inklusive Bewährungshilfe und eine rasche Reaktion. Das Konzept sieht die Verwendung von standardisierten Arbeitsinstrumenten und einer einheitlichen Fachsprache vor, wodurch das gemeinsame Fallverständnis verbessert wird. Mit der Einführung des ROS-Konzeptes ist das Risikomanagement als kontinuierlicher Prozess zu verstehen, der als Leitfaden in allen Vollzugsphasen und für alle Straf- und Massnahmenvollzugseinrichtungen, einschliesslich der Bewährungshilfe dient.

#### **Art. 60** Übermittlung der strafrechtlichen Urteile und Akten

Dieser Artikel ist ein Hinweis auf Artikel 160 des Justizgesetzes.

#### **Art. 61** Einweisung und Aufträge

Artikel 61 Abs. 1 betrifft den Einweisungsentscheid. Es ist klarzustellen, dass dieser (erste) Einweisungsentscheid für verurteilte Personen einen Vollstreckungsentscheid (Art. 4 Abs. 2 VRG) darstellt, gegen den gemäss Artikel 113 VRG grundsätzlich keine Beschwerde erhoben werden kann.

Das Amt muss dabei namentlich die Kosten berücksichtigen. Das bedeutet, dass es bei der Wahl des Einweisungsortes auch diesen Aspekt beachten muss, indem es die Tarife der verschiedenen möglichen Institutionen und Einrichtungen vergleicht. Schliesslich gibt der Artikel dem Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe die Kompetenz, Haft- und Vorführungsbefehle auszustellen. Gemäss Artikel 208 StPO enthält der Vorführungsbefehl die ausdrückliche Ermächtigung der Polizei, zum Vollzug wenn nötig Gewalt anzuwenden sowie Häuser, Wohnungen und andere nicht allgemein zugängliche Räume zu betreten.

#### **Art. 62** Sicherheitshaft

In seiner jüngeren Rechtsprechung (Urteil vom 11. Februar 2015 / 6B\_227/2014) führte das Bundesgericht aus, dass die Anordnung einer Verwahrung durch das in der Hauptsache zuständige Gericht (Art. 62c Abs. 4 StGB) zwingend voraussetzt, dass die von der Vollzugsbehörde vorgängig angeordnete stationäre Massnahme von dieser Behörde in einem rechtskräftigen Entscheid aufgehoben wurde (z. B. wegen Aussichtslosigkeit gemäss Art. 62c Abs. 1 Bst. a StGB). Es kann deshalb vorkommen, dass zwischen dem Ende der stationären therapeutischen Massnahme und dem Beginn der Verwahrung eine Wartezeit entsteht. Bei einigen Straftätern kann dies eine potenzielle Gefahr für die Allgemeinheit bedeuten, weshalb in diesen Fällen das Bedürfnis besteht, eine Sicherheitshaft anzuordnen (s. Art. 221 und 229 StPO). Heute ordnet in solchen Fällen das Gericht, das für das Urteil der Verwahrung zuständig ist, eine Sicherheitshaft auf der Grundlage der StPO an. Artikel 62 des Entwurfs sieht vor, auch das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe mit dieser Kompetenz auszustatten.

Diese Massnahme ist einzig für Notfälle und für Fälle vorbehalten, in denen eine Gefährdung Dritter durch die gefangene Person nicht anders verhindert werden kann. Anders gesagt handelt es sich um eine Massnahme, die nur ausnahmsweise anzuordnen ist. Der Anspruch auf rechtliches Gehör der betroffenen Person und die Haftgründe von Artikel 221 StPO sind zu prüfen (s. BGE 1B\_18/2015 vom 4. Februar 2015, Erw. 2.2.4).

Es handelt sich nicht um eine Anwendung von Artikel 440 StPO; dieser behandelt die Sicherheitshaft zur Sicherung des Vollzugs einer Strafe oder Massnahme, die noch nicht begonnen hat.

### Art. 63–67 Vollzug von Strafen und Massnahmen

In diesen Bestimmungen (Art. 64–68 des Vorentwurfs) werden die verschiedenen Phasen des Straf- und Massnahmenvollzugs beschrieben.

Artikel 66 Abs. 2 ist ein weiterer Verweis auf das neue Risikomanagement-Konzept. Mit ROS soll die Vollzugsplanung risikoorientiert sein und sich nach den individuellen Bedürfnissen richten. Die Planung erfolgt auf der Grundlage eines Dokuments mit dem Titel «Fallübersicht», das angibt, welcher Arbeitspartner (Haft Einrichtung, Therapeuten, Betreuungspersonal usw.) in welchem Zeitraum welche Problembereiche bearbeiten wird. Das Dokument dient auch als Basis bei der Ausarbeitung der Vollzugspläne.

Die in der Planung vorgesehenen Arbeitsschritte werden vom Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe in Zusammenarbeit mit den Arbeitspartnern und in den Grenzen der praktischen Möglichkeiten des Vollzugs umgesetzt.

Der Vollzugsplan für Strafen und Massnahmen wird mit der Strafanstalt und in Zusammenarbeit mit der gefangenen, eingewiesenen oder verwahrten Person oder ihrer rechtlichen Vertretung ausgearbeitet. Er umfasst insbesondere die angebotene Betreuung sowie die Perspektiven zu Arbeit, Fort- und Weiterbildung. Zudem behandelt er die Wiedergutmachung des Schadens, die Beziehungen zur Aussenwelt und die Vorbereitung auf die Freilassung.

### Art. 68 Weitergabe von Daten

Nach den tragischen Rückfällen in den Kantonen Genf und Waadt hat die Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz am 31. Oktober 2013 eine Empfehlung über den Informationsaustausch und die Nichtanwendung des Arzt- und/oder Amtsgeheimnisses im Zusammenhang mit der Gefährlichkeit einer gefangenen Person, die einen Einfluss auf seine Beurteilung oder die Bedingungen für eine Vollzugsöffnung haben könnte, verabschiedet.

Dieser Artikel betrifft die Weitergabe von Daten im Allgemeinen. Er befolgt die obige Empfehlung. Die Behörden werden im weiten Sinn genannt, da auch eine Weitergabe von Daten über die Kantongrenzen hinweg nötig sein kann. Der Austausch von medizinischen Daten im Haftbereich ist hingegen in den folgenden Artikeln des Gesetzesentwurfs geregelt.

Der Informationsaustausch kann auch über den Zugriff auf ein Informatikwerkzeug oder auf elektronischem Weg erfol-

gen, indem die Zugangsrechte und die zugänglichen Informationen auf das notwendige Minimum beschränkt werden.

### Art. 69 Berufsgeheimnis und Informationspflicht

Dieser Artikel folgt der Empfehlung vom 31. Oktober 2013 über den Informationsaustausch und die Nichtanwendung des Arzt- und/oder Amtsgeheimnisses im Zusammenhang mit der Gefährlichkeit eines Gefangenen, die einen Einfluss auf seine Beurteilung oder die Bedingungen für eine Vollzugsöffnung haben könnte. Zudem führt es die Grundlagen für den schweizerischen Sanktionenvollzug näher aus, welche die KKJPD am 13. November 2014 beschlossen hat (s. Punkt 2.3. zum Informationsaustausch).

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wurden die Artikel 32 und 33 des Vorentwurfs zum Berufsgeheimnis und zur Weitergabe von Informationen auf den allgemeinen Kontext des Justizvollzugs bezogen und betreffen somit nicht nur die Freiburger Strafanstalt.

Artikel 69 unterscheidet nicht zwischen dem Arztgeheimnis und dem Berufsgeheimnis, da Ersteres eine Spezialform von Letzterem ist.

Absatz 1 verankert den Grundsatz des Berufsgeheimnisses, dessen Wahrung nicht bestritten wird. Es gibt jedoch Situationen, in denen Fachpersonen vom Berufsgeheimnis befreit werden müssen. Zudem kann ausnahmsweise eine Informationspflicht gegenüber den zuständigen Behörden und der Anstalt bestehen.

Bisher hat der Kanton Freiburg in Zusammenhang mit der Informationspflicht, die in den Verträgen mit dem FNPG und den verschiedenen Einheiten des Strafvollzugs vorgesehen ist, keine besonderen Schwierigkeiten beobachtet. Trotzdem sollte diese umfassende Reform dazu genutzt werden, die verschiedenen Grundsätze im Gesetz zu verankern. Es ist offensichtlich, dass das Verfahren zur Aufhebung des Arztgeheimnisses befolgt werden muss, wenn eine gefangene, eingewiesene oder verwahrte Person die Auskunft verweigert. Deshalb verweist Absatz 2 dieses Artikels auf Artikel 90 des Gesundheitsgesetzes vom 16. November 1999 (GesG; SGF 821.0.1).

Was Absatz 3 betrifft ist es nicht angebracht, die wichtigen Tatsachen im Gesetz auszuführen; die entsprechende Praxis muss sich erst entwickeln. Die Wichtigkeit der Tatsachen hängt von der Gefahr ab, welche die Nicht-Weitergabe der Informationen für die gefangene, eingewiesene oder verwahrte Person oder für andere Personen aus ihrem Umfeld zur Folge haben könnte. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass Artikel 90a Abs. 3 GesG bereits einen Vorbehalt zu den eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen enthält, die das Recht oder die Pflicht zur Information einer Behörde oder zur Aussage vor Gericht vorsehen.

### **Art. 70** Befreiung vom Arztgeheimnis bei Bewährungshilfe

Dieser Artikel ist ein Pendant zum vorhergehenden Artikel. Er behandelt die Befreiung vom Arztgeheimnis und den Informationsaustausch bei Personen die unter Bewährungshilfe stehen. Der Artikel folgt ebenfalls der Empfehlung der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz vom 31. Oktober 2013. Im Gegensatz zum Vorentwurf, fasst der Gesetzesentwurf Ärzte, Psychologen und alle übrigen Therapeutinnen und Therapeuten unter dem Begriff Gesundheitsfachpersonen zusammen.

### **Art. 71** Information bei angeordneten Behandlungen

Artikel 71 des Entwurfs (Art. 33 im Vorentwurf) sieht einen Informationsaustausch bei angeordneten Behandlungen im Sinne von Artikel 5664 StGB vor. Es ist wichtig, dass die Vollzugsbehörde auf Antrag Auskunft über Verlauf und Fortschritt der Behandlung erhält, damit sie über alle nötigen Informationen verfügt, um einen Entscheid zu fällen, namentlich im Hinblick auf Vollzugsöffnungen für eine gefangene Person.

### *2. Kosten*

#### **Art. 72** Kostenbeteiligung von Verurteilten

Verurteilte Personen in Halbgefangenschaft beteiligen sich gemäss Artikel 10 des Beschlusses des Konkordats über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen vom 25. September 2008 über den Vollzug von Strafen in Form der Halbgefangenschaft an den Kosten des Strafvollzugs. Der Staatsrat kann Modalitäten der Beteiligung anderer Hafttypen an den Vollzugskosten erlassen.

#### **Art. 73** Kostenbeteiligung von Personen in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft

In einem Urteil vom 16. Oktober 2013 (501 2012 148 und 149; FZR 2013, S. 188) hielt das Freiburger Kantonsgericht fest, dass die Kosten der Untersuchungshaft nicht mehr der verurteilten beschuldigten Person auferlegt werden können, seit die neue Strafprozessordnung (StPO) und damit Artikel 422 Abs. 2 StPO (s. auch Art. 124 JG und 35 JR) eingeführt wurde, in dem diese Kosten nicht mehr als Auslagen aufgeführt werden. Es liess die Frage offen, ob ein Kanton eine Gesetzesgrundlage schaffen kann, um diese Art Kosten in Rechnung zu stellen, wenn Artikel 422 StPO die Kosten der Untersuchungshaft nicht unter den Auslagen aufführt, die verurteilten Beschuldigten verrechnet werden können. In einem früheren Entscheid vom 5. November 2015 (BGE 6B\_877/2014; Erw. 9.5.2) urteilte das Bundesgericht jedoch, dass dies nicht möglich sei. Es bleibt anzumerken, dass es

gemäss demselben Entscheid bei einer Verurteilung zu einer unbedingten Freiheitsstrafe möglich sein sollte, die Kosten der Untersuchungshaft, welche dieser Strafe angerechnet wird, der verurteilten Person aufzuerlegen, da die eigentlichen Vollzugskosten bzw. eine Beteiligung daran gemäss Artikel 380 Abs. 2 StGB eingefordert werden können. Der Entwurf sieht deshalb eine neue kantonale Bestimmung vor, mit der diese Kosten den verurteilten Personen, die in Untersuchungshaft genommen wurden, in gewissem Umfang wieder auferlegt werden können.

### *3. Verfahren und Rechtsmittel*

#### **Art. 74** Allgemeine Bestimmungen

Es ist festzulegen, dass sich das gesamte Verfahren und nicht nur die Beschwerde nach dem VRG richtet.

Absatz 2 enthält den aktuell geltenden allgemeinen Grundsatz, wonach die Entscheide des Amtes zuerst bei der Direktion angefochten werden, bevor sie ans Kantonsgericht weitergezogen werden können.

Absatz 3 ist die Folge eines jüngeren Bundesgerichtsurteils über die Möglichkeiten der Beschwerde gegen die Entscheide der Behörde, die für die Prüfung einer bedingten Entlassung aus einer Strafe, einer stationären therapeutischen Massnahme oder einer Verwahrung oder der Aufhebung einer therapeutischen Massnahme zuständig ist (Art. 62d Abs. 1 StGB; BGE 139 I 51).

Gemäss Bundesgericht ist es zulässig, dass das Amt für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse (ASMVG) – d. h. eine Verwaltungsbehörde – zur «zuständigen Behörde» im Sinne des vorgenannten Artikels bestimmt wird, sofern anschliessend ein Rechtsmittel mit voller Kognition bei einer Gerichtsbehörde offensteht. Das BGer betont jedoch in einem Obiter Dictum, dass das Freiburger Verfahren in diesem Kontext in manchen Fällen in Konflikt geraten könnte mit der Einhaltung des Beurteilungsabstands von einem Jahr gemäss Artikel 62d Abs. 1 StGB, da die Beschwerde gegen den Entscheid des ASMVG zuerst bei der Direktion angefochten werden muss (Beschwerdehierarchie in der Verwaltung), bevor der angefochtene Entscheid tatsächlich vom Kantonsgericht beurteilt werden kann.

In einem Urteil vom 21. April 2015 (BGE 6B\_285/2015) stellte das BGer in einem Beschwerdefall eine Verletzung von Artikel 62d Abs. 1 StGB durch den Kanton Freiburg fest, weil das Kantonsgericht einen Entscheid des ASMVG über die Verweigerung einer bedingten Entlassung über ein Jahr nach dem Entscheid bestätigt hatte. In der Folge lud das BGer den Kanton Freiburg ein, ein Verfahren einzuführen, das die Einhaltung des Beurteilungsabstands von einem Jahr erlaubt, der in der genannten Bestimmung festgelegt ist. Auf alle Fälle würde die hiermit vorgeschlagene Aufhebung der

Beschwerde bei der Direktion erlauben, die Kontrolle von Entscheiden über bedingte Entlassungen zu beschleunigen.

Mit Absatz 3 wird eine Rechtsprechung des Bundesgerichts im Gesetz verankert. In einem Urteil vom 14. Februar 2013 (BGE 139 I 51) und im Urteil vom 16. Dezember 2013 (6B\_664/2013) gestand das Bundesgericht der Staatsanwaltschaft zu, im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs Beschwerde zu erheben. Das BGer war also der Ansicht, dass die Staatsanwaltschaft auch die Aufgabe habe, für einen einheitlichen und rechtskonformen Strafvollzug zu sorgen, zumindest wenn die öffentliche Sicherheit, deren Verteidigung ihr ebenfalls obliegt, auf dem Spiel steht. Damit anerkannte das Bundesgericht die Beschwerdebefugnis der Staatsanwaltschaft bei bedingten Entlassungen und Ausgängen von Gefangenen, die als gefährlich eingestuft werden. Diese Befugnis der Staatsanwaltschaft soll nun klar im Gesetz verankert werden. Der Kanton Waadt hat nach dem tragischen Fall «Marie» ebenfalls diese Lösung gewählt.

**Art. 75**    **Kosten**

Dieser Artikel stellt klar, dass die von Amtes wegen gefällten Entscheide des Amtes keine Kosten zur Folge haben (Abs. 1), im Gegensatz zu Entscheiden, die ausserhalb des Verlaufs des ordentlichen Straf- und Massnahmenvollzugs verlangt werden (Abs. 2).

**Art. 76**    **Aufschiebende Wirkung**

Die aufschiebende Wirkung der Beschwerde gegen einen Entscheid der Strafvollzugsbehörde spielte eine Rolle bei dem tragischen Fall, der den Kanton Waadt 2013 bewegte. Der Entwurf sieht nun vor, dass eine Beschwerde gegen einen Entscheid des Amtes für Justizvollzug und Bewährungshilfe grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung hat. Das Amt kann sie jedoch aus wichtigen Gründen gewähren.

**7. KAPITEL**  
**Schlussbestimmungen**

**Art. 77–79**    **Übergangsbestimmungen**

Drei Punkte der Reform erfordern die in Artikel 77–79 vorgesehenen Übergangsbestimmungen.

**Art. 80**    **Aufhebung bisherigen Rechts**

Mit dem neuen Gesetz wird formell einzig das Gesetz über die Anstalten von Bellechasse aufgehoben. Allerdings werden die daraus folgenden Ausführungsbestimmungen folgende, in Zukunft veralteten Verordnungen und Reglemente aufheben und zwar die Verordnung über den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen (SGF 340.12), die Verordnung

über den tageweisen Strafvollzug (SGF 340.21), die Verordnung über die Vollstreckung der gemeinnützigen Arbeit (SGF 340.23), die Verordnung über die beratende Kommission für die bedingte Straftentlassung und die Abklärung der Gemeingefährlichkeit (SGF 340.32), die Verordnung über das Amt für Bewährungshilfe (SGF 340.42), den Beschluss über die rechtliche Stellung der Besucher von Gefangenen (SGF 340.43), das Reglement über die Gefangenen der Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.12), das Hausreglement für das Heim Tannenhof (SGF 341.1.121), das Reglement über die Arbeitsdauer und die Arbeitszeit bestimmter Kategorien von Mitarbeitern der Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.13), die Verordnung über den Pensionspreis der Personen, für die eine fürsorgliche Unterbringung in den Anstalten von Bellechasse angeordnet wurde (SGF 341.1.16), den Beschluss über die Bekleidung, die Ausrüstung und die Bewaffnung des Personals der Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.19), das Gefängnisreglement (SGF 341.2.11), die Verordnung zur Festsetzung des Preises pro Hafttag in den Gefängnissen (SGF 341.2.16).

**Art. 81–83**    **Änderung bisherigen Rechts**

Aufgrund der neuen Gesetzgebung müssen drei Gesetze geändert werden.

**Art. 84**    **Inkrafttreten**

Der Staatsrat wird das Datum des Inkrafttretens vorschlagen. Es wird jedoch der 1. Januar 2018 angestrebt, um den verschiedenen Einheiten genügend Zeit für die Zusammenlegung zu geben und um die Ausführungsverordnung verabschieden zu lassen. Es wird zudem als wichtig erachtet, dass das Inkrafttreten mit der Einführung der Reform des Sanktionenrechts auf Bundesebene zusammenfällt.

## Loi

du

### sur l'exécution des peines et des mesures (LEPM)

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 372 à 380a du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP);  
Vu les articles 234 à 236 et 439 à 444 du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP);  
Vu la loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ);  
Vu le concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (concordat latin sur la détention pénale des adultes) et ses dispositions d'application;  
Vu le message 2015-DSJ-244 du Conseil d'Etat du 28 juin 2016;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

#### **CHAPITRE PREMIER**

##### **Dispositions générales**

##### **Art. 1**     Objet

<sup>1</sup> La présente loi règle l'exécution anticipée et l'exécution des peines privatives de liberté, des mesures thérapeutiques, de l'internement et des peines restrictives de liberté relevant du droit pénal prononcées à l'encontre des personnes adultes ainsi que l'assistance de probation.

<sup>2</sup> Elle règle toutes les formes de détention avant et après jugement.

## Gesetz

vom

### über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG)

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 372–380a des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB);  
gestützt auf die Artikel 234–236 und 439–444 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO);  
gestützt auf das Justizgesetz vom 31. Mai 2010 (JG);  
gestützt auf das Konkordat vom 10. April 2006 über den Vollzug der Freiheitsstrafen und Massnahmen an Erwachsenen und jungen Erwachsenen in den Kantonen der lateinischen Schweiz (Konkordat der lateinischen Schweiz über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen) und seine Vollzugsbestimmungen;  
nach Einsicht in die Botschaft 2015-DSJ-244 des Staatsrats vom 28. Juni 2016;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **1. KAPITEL**

##### **Allgemeine Bestimmungen**

##### **Art. 1**     Gegenstand

<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt den vorzeitigen und den ordentlichen Vollzug von Freiheitsstrafen, therapeutischen Massnahmen, Verwahrungen und strafrechtlichen freiheitsbeschränkenden Strafen an Erwachsenen und die Bewährungshilfe.

<sup>2</sup> Es regelt alle Formen der Haft vor und nach einer Verurteilung.

<sup>3</sup> Elle règle le statut, l'organisation et les tâches de l'Etablissement de détention fribourgeois.

<sup>4</sup> La législation spéciale pour les personnes mineures est réservée.

**Art. 2** Champ d'application

<sup>1</sup> Les dispositions de la présente loi relatives à l'exécution des sanctions pénales s'appliquent:

- a) aux personnes condamnées par les autorités fribourgeoises;
- b) aux personnes condamnées par les autorités d'un autre canton ou de la Confédération mais dont l'exécution de la sanction est confiée au canton de Fribourg.

<sup>2</sup> Les dispositions de la présente loi relatives à l'exécution des sanctions pénales avant et après jugement s'appliquent à toutes les personnes détenues sur le territoire fribourgeois ou en exécution d'une sanction pénale sous autorité fribourgeoise.

<sup>3</sup> Sauf disposition spéciale, la loi s'applique également au placement à des fins d'assistance, dans la mesure où il a exceptionnellement lieu dans un établissement de détention fribourgeois.

<sup>4</sup> La législation sur les personnes étrangères relative aux mesures de contrainte est réservée.

**Art. 3** Droit fédéral et intercantonal

Les dispositions du droit fédéral sur l'exécution des peines et mesures ainsi que celles du concordat latin sur la détention pénale des adultes sont réservées.

**Art. 4** Droits fondamentaux

Les autorités et les établissements sont tenus de veiller au respect des droits fondamentaux et de la dignité de la personne détenue, placée ou internée.

**CHAPITRE 2**

**Autorités compétentes**

**Art. 5** Conseil d'Etat

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance dans le domaine de l'application et de l'exécution des sanctions pénales.

<sup>3</sup> Es regelt den Status, die Organisation und die Aufgaben der Freiburger Strafanstalt.

<sup>4</sup> Die Spezialgesetzgebung für Minderjährige bleibt vorbehalten.

**Art. 2** Geltungsbereich

<sup>1</sup> Die Bestimmungen dieses Gesetzes zum Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen gelten:

- a) für Personen, die von den Freiburger Behörden verurteilt wurden;
- b) für Personen, die von den Behörden eines anderen Kantons oder des Bundes verurteilt wurden, deren Sanktion jedoch vom Kanton Freiburg vollzogen wird.

<sup>2</sup> Die Bestimmungen dieses Gesetzes zum Vollzug der Sanktionen vor und nach einer Verurteilung gelten für alle Personen, die auf Freiburger Kantonsgebiet inhaftiert sind oder die sich im Vollzug einer strafrechtlichen Sanktion unter Freiburger Aufsicht befinden.

<sup>3</sup> Soweit es nichts anderes bestimmt, gilt das Gesetz auch für die fürsorgliche Unterbringung, wenn diese ausnahmsweise in einer Freiburger Strafanstalt erfolgt.

<sup>4</sup> Die Bestimmungen der Gesetzgebung über die Ausländerinnen und Ausländer zum Vollzug von Zwangsmassnahmen bleiben vorbehalten.

**Art. 3** Eidgenössisches und kantonales Recht

Die bundesrechtlichen Bestimmungen über den Straf- und Massnahmenvollzug und die Bestimmungen des Konkordats der lateinischen Schweiz über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen bleiben vorbehalten.

**Art. 4** Grundrechte

Die Behörden und Einrichtungen sorgen für den Schutz der Grundrechte und der Würde der inhaftierten, eingewiesenen und verwahrten Personen.

**2. KAPITEL**

**Zuständige Behörden**

**Art. 5** Staatsrat

<sup>1</sup> Der Staatsrat übt in Angelegenheiten der Vollstreckung und des Vollzugs von strafrechtlichen Sanktionen die Obergewalt aus.

<sup>2</sup> Il dispose des attributions suivantes:

- a) il fixe les dispositions d'exécution de la présente loi;
- b) il conclut des conventions avec d'autres cantons sur la construction et l'exploitation communes d'établissements d'exécution, sous réserve des conventions soumises au referendum financier;
- c) il définit, sur la proposition de la Direction chargée de l'application et de l'exécution des sanctions pénales, la politique pénitentiaire cantonale;
- d) il approuve l'engagement du ou de la chef-fe du service responsable de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, sur la proposition de la Direction chargée de l'application et de l'exécution des sanctions pénales;
- e) il nomme les membres de la Commission consultative de libération conditionnelle et d'examen de la dangerosité;
- f) il assume en outre les tâches qui lui sont réservées par la loi.

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

<sup>1</sup> La Direction chargée de l'application et de l'exécution des sanctions pénales (ci-après: la Direction) exerce la surveillance de l'application de la présente loi.

<sup>2</sup> Elle propose au Conseil d'Etat la politique pénitentiaire cantonale.

<sup>3</sup> Elle collabore avec les cantons en matière d'exécution des peines et mesures et de détention avant jugement.

<sup>4</sup> Elle s'assure de la bonne coordination entre le service responsable de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, d'une part, et l'Etablissement de détention fribourgeois, d'autre part.

<sup>5</sup> Elle nomme les personnes représentant le canton au sein des différents organes concordataires.

<sup>6</sup> Elle accomplit toutes les tâches qui lui sont réservées par la loi et exerce toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à une autre autorité ou unité administrative.

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

<sup>1</sup> Le service responsable de l'exécution des sanctions pénales et de la probation (ci-après: le Service) est, sauf disposition contraire, l'autorité compétente et l'autorité d'exécution au sens du code pénal suisse et du code de procédure pénale suisse.

<sup>2</sup> Er hat folgende Befugnisse:

- a) Er erlässt die Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz.
- b) Er schliesst mit anderen Kantonen Verträge über den gemeinsamen Bau und Betrieb von Vollzugseinrichtungen ab; Verträge, die dem Finanzreferendum unterliegen, bleiben vorbehalten.
- c) Er legt auf Antrag der Direktion, die für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständig ist, die kantonale Strafvollzugspolitik fest.
- d) Er genehmigt auf Antrag der Direktion, die für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständig ist, die Anstellung der Vorsteherin oder des Vorstehers des Amtes, das für den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen und die Bewährungshilfe verantwortlich ist.
- e) Er ernennt die Mitglieder der beratenden Kommission für die bedingte Straftlassung und die Abklärung der Gemeingefährlichkeit.
- f) Er erfüllt zudem die Aufgaben, die ihm das Gesetz überträgt.

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

<sup>1</sup> Die Direktion, die für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständig ist (die Direktion), übt die Aufsicht über die Anwendung dieses Gesetzes aus.

<sup>2</sup> Sie beantragt dem Staatsrat die kantonale Strafvollzugspolitik.

<sup>3</sup> Sie arbeitet in Angelegenheiten des Straf- und Massnahmenvollzugs und der Untersuchungshaft mit den anderen Kantonen zusammen.

<sup>4</sup> Sie vergewissert sich der guten Koordination zwischen dem Amt, das für den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen und die Bewährungshilfe verantwortlich ist, einerseits und der Freiburger Strafanstalt andererseits.

<sup>5</sup> Sie ernennt die kantonalen Vertreterinnen und Vertreter für die verschiedenen Konkordatsorgane.

<sup>6</sup> Sie erfüllt alle Aufgaben, die ihr das Gesetz überträgt, und übt alle Zuständigkeiten aus, die nicht einer anderen Behörde oder Verwaltungseinheit übertragen werden.

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

<sup>1</sup> Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, ist das Amt, das für den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen und die Bewährungshilfe verantwortlich ist (das Amt), die zuständige Behörde und die Vollzugsbehörde im Sinne des Schweizerischen Strafgesetzbuchs und der Schweizerischen Strafprozessordnung.

<sup>2</sup> Il accomplit toutes les fonctions de l'autorité de placement et d'exécution, à moins qu'une loi ne prévoise expressément la compétence d'un autre organe. Si nécessaire, il peut requérir le soutien de la Police cantonale.

<sup>3</sup> Il accomplit les tâches prévues par le code pénal suisse en matière d'assistance de probation, de règles de conduite et d'assistance sociale facultative. A cet effet, il assure le suivi des auteur-e-s d'infractions dans le but de prévenir la commission de nouvelles infractions et de favoriser l'intégration sociale de ces personnes.

<sup>4</sup> Il assure le suivi des personnes faisant l'objet d'une mesure de substitution.

<sup>5</sup> Il lui appartient de renseigner les autorités judiciaires ou administratives sur des faits qui, survenant au cours de l'exécution d'une peine ou d'une mesure, sont de nature à entraîner une décision de leur part.

<sup>6</sup> Les collaborateurs et collaboratrices du Service prêtent serment ou font la promesse solennelle devant le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge de l'application et de l'exécution des sanctions pénales.

<sup>7</sup> Le Conseil d'Etat fixe, par ordonnance, les tâches, l'organisation et le fonctionnement du Service.

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

<sup>1</sup> La Commission consultative de libération conditionnelle et d'examen de la dangerosité (ci-après: la CLCED) est composée de sept membres et sept membres suppléants nommés par le Conseil d'Etat. Elle se constitue elle-même et fixe son organisation et son fonctionnement dans un règlement.

<sup>2</sup> Les membres de la CLCED sont choisis en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines de la justice, de l'exécution des sanctions pénales et de la santé psychique.

<sup>3</sup> La CLCED donne son avis au Service:

- a) avant que celui-ci ne décide de la libération conditionnelle de la personne condamnée à une peine de plus de deux ans (art. 86 CP), à une mesure thérapeutique institutionnelle (art. 62 al. 1 et 62d CP) ou à l'internement (art. 64a al. 1, 64b et 64c CP);
- b) avant que celui-ci ne décide de la levée d'une mesure thérapeutique institutionnelle (art. 62c al. 1 et 62d CP).

<sup>2</sup> Es erfüllt alle Aufgaben einer Einweisungs- und Vollzugsbehörde, es sei denn, ein Gesetz sehe ausdrücklich die Zuständigkeit einer anderen Stelle vor. Bei Bedarf kann es die Unterstützung der Kantonspolizei anfordern.

<sup>3</sup> Es erfüllt die Aufgaben, die das Schweizerische Strafgesetzbuch in den Bereichen Bewährungshilfe, Weisungen und freiwillige soziale Betreuung vorsieht. Zu diesem Zweck gewährleistet es die Begleitung der straffälligen Personen, um ihre gesellschaftliche Integration zu fördern und neue Straftaten zu verhindern.

<sup>4</sup> Es gewährleistet die Begleitung der Personen, für die eine Ersatzmassnahme angeordnet wurde.

<sup>5</sup> Es hat die Aufgabe, die Gerichts- und Verwaltungsbehörden über Vorfälle zu informieren, die sich während des Vollzugs einer Strafe oder Massnahme ereignen und die von ihnen einen Entscheid erfordern.

<sup>6</sup> Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes leisten vor der Vorsteherin oder dem Vorsteher der Direktion, die für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständig ist, den Eid oder das feierliche Versprechen.

<sup>7</sup> Der Staatsrat legt die Aufgaben, die Organisation und den Betrieb des Amtes auf dem Verordnungsweg fest.

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

<sup>1</sup> Der beratenden Kommission für die bedingte Straffentlassung und die Abklärung der Gemeingefährlichkeit (die KBSAG) gehören sieben Mitglieder und sieben stellvertretende Mitgliedern an, die vom Staatsrat ernannt werden. Sie konstituiert sich selbst und legt ihre Organisation und Arbeitsweise in einem Reglement fest.

<sup>2</sup> Die Mitglieder der KBSAG werden aufgrund ihrer Kompetenzen und ihrer Erfahrung in den Bereichen Justiz, Justizvollzug und psychische Gesundheit gewählt.

<sup>3</sup> Die KBSAG nimmt zuhanden des Amtes Stellung:

- a) bevor dieses die bedingte Entlassung einer Person anordnet, die zu einer Strafe von mehr als zwei Jahren (Art. 86 StGB), zu einer stationären therapeutischen Massnahme (Art. 62 Abs. 1 und 62d StGB) oder zur Verwahrung (Art. 64a Abs. 1, 64b und 64c StGB) verurteilt wurde;
- b) bevor dieses die Aufhebung einer stationären therapeutischen Massnahme (Art. 62c Abs. 1 und 62d StGB) anordnet.

<sup>4</sup> Elle apprécie le caractère dangereux de la personne ayant commis un crime visé à l'article 64 al. 1 CP lorsqu'il est question d'un placement dans un établissement d'exécution des peines ouvert ou de l'octroi d'allègements dans l'exécution (art. 75a al. 1 CP et 90 al. 4<sup>bis</sup> CP) et pour tout autre cas où il subsiste un doute sérieux sur la dangerosité de la personne détenue ou condamnée.

<sup>5</sup> Elle peut examiner, sur demande, les cas qui relèvent de la compétence d'un autre canton ou d'un autre concordat. Les modalités sont réglées par convention.

#### **Art. 9** Autorités judiciaires

<sup>1</sup> Toutes les décisions postérieures au jugement qui incombent au ou à la juge sont prises par l'autorité judiciaire compétente.

<sup>2</sup> Le ou la juge qui connaît de la nouvelle infraction exerce les compétences prévues notamment aux articles 62a al. 1, 63a al. 3 et 89 al. 1 CP.

### **CHAPITRE 3**

#### **L'Etablissement de détention fribourgeois**

##### *1. Généralités*

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

<sup>1</sup> L'Etablissement de détention fribourgeois (ci-après: l'Etablissement) réunit les structures pénitentiaires du canton de Fribourg. Il dispose d'un statut de droit public et est doté de la personnalité juridique. Il est rattaché administrativement à la Direction, sous la haute surveillance du Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> Il est autonome, dans les limites de la loi. Son siège est à Bellechasse, commune de Mont-Vully.

<sup>3</sup> Il est exempt d'impôts.

#### **Art. 11** Tâches

<sup>1</sup> L'Etablissement assure la garde, l'hébergement, la prise en charge et le traitement des personnes détenues qui lui sont confiées et participe à la réalisation des objectifs assignés à l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures.

<sup>2</sup> Il se conforme aux décisions prises par les autorités compétentes.

<sup>4</sup> Sie klärt die Gemeingefährlichkeit von Personen ab, die ein Verbrechen nach Artikel 64 Abs. 1 StGB begangen haben, wenn die Einweisung in eine offene Strafanstalt oder die Bewilligung von Vollzugsöffnungen zur Diskussion stehen (Art. 75a Abs. 1 und 90 Abs. 4<sup>bis</sup> StGB), und in allen übrigen Fällen, in denen ernste Zweifel an der Ungefährlichkeit einer inhaftierten oder verurteilten Person bestehen.

<sup>5</sup> Sie kann auf Antrag Fälle behandeln, für die ein anderer Kanton oder ein anderes Konkordat zuständig ist. Die Modalitäten werden in einer Vereinbarung festgelegt.

#### **Art. 9** Gerichtsbehörden

<sup>1</sup> Alle richterlichen Entscheide nach einer Verurteilung werden von der zuständigen Gerichtsbehörde getroffen.

<sup>2</sup> Das Gericht, das bei neuen Straftaten entscheidet, übt namentlich die Zuständigkeiten nach den Artikeln 62a Abs. 1, 63a Abs. 3 und 89 Abs. 1 StGB aus.

### **3. KAPITEL**

#### **Freiburger Strafanstalt**

##### *1. Allgemeine Bestimmungen*

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

<sup>1</sup> In der Freiburger Strafanstalt (die Anstalt) sind die Vollzugseinrichtungen des Kantons Freiburg zusammengefasst. Sie hat die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie ist der Direktion administrativ zugewiesen und untersteht der Oberaufsicht des Staatsrats.

<sup>2</sup> Sie ist innerhalb der gesetzlichen Grenzen autonom. Ihr Sitz befindet sich in Bellechasse, Gemeinde Mont-Vully.

<sup>3</sup> Sie ist von den Steuern befreit.

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

<sup>1</sup> Die Anstalt gewährleistet die Bewachung, Unterbringung, Betreuung und Behandlung der Gefangenen in ihrem Gewahrsam und trägt zur Umsetzung der Ziele für den Vollzug der Freiheitsstrafen und Massnahmen bei.

<sup>2</sup> Sie hält sich an die Entscheide, die von den zuständigen Behörden getroffen werden.

<sup>3</sup> Il collabore avec les autorités, institutions et organes ayant à connaître de la situation de la personne détenue, en leur fournissant à cet égard toutes les informations utiles et en leur soumettant toutes les propositions opportunes.

**Art. 12** Relations avec les autres entités

<sup>1</sup> L'Etablissement applique la politique pénitentiaire définie par le Conseil d'Etat ainsi que les directives et instructions émises par la Direction.

<sup>2</sup> Il met notamment en œuvre les conventions adoptées par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat ou la Direction.

<sup>3</sup> Il veille à répondre aux besoins des autorités de poursuites pénales et d'exécution des peines.

2. *Organisation externe*

**Art. 13** Conseil d'Etat

Sur la proposition de la Direction et après avoir consulté préalablement la Commission administrative, le Conseil d'Etat dispose des attributions suivantes:

- a) il adopte le budget, les comptes et le rapport d'activité de l'Etablissement;
- b) il nomme le directeur ou la directrice de l'Etablissement et les membres de la Commission administrative.

**Art. 14** Direction

<sup>1</sup> La Direction exerce la surveillance sur l'Etablissement, qui lui est rattaché administrativement.

<sup>2</sup> Elle dispose notamment des compétences suivantes:

- a) elle approuve le règlement d'organisation et les autres règlements internes de l'Etablissement;
- b) elle veille à une exécution conforme des objectifs déterminés dans la politique pénitentiaire cantonale et concordataire;
- c) elle veille à ce que l'exécution des différentes formes de privations de liberté soit conforme aux dispositions légales et concordataires;
- d) elle assure le suivi des affaires de l'Etablissement et peut, à cet effet, donner des instructions;

<sup>3</sup> Sie arbeitet mit den Behörden, Einrichtungen und Organen zusammen, welche die Situation der Gefangenen kennen müssen, indem sie ihnen alle dazu notwendigen Informationen liefert und ihnen gegebenenfalls Vorschläge unterbreitet.

**Art. 12** Beziehungen zu anderen Einheiten

<sup>1</sup> Die Anstalt vollzieht die vom Staatsrat beschlossene Strafvollzugspolitik sowie die Richtlinien und Weisungen der Direktion.

<sup>2</sup> Sie setzt insbesondere die Verträge um, die der Grosse Rat, der Staatsrat oder die Direktion abschliessen.

<sup>3</sup> Sie achtet darauf, den Bedürfnissen der Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden zu entsprechen.

2. *Externe Organisation*

**Art. 13** Staatsrat

Auf Antrag der Direktion und nach vorgängiger Anhörung der Verwaltungskommission hat der Staatsrat folgende Befugnisse:

- a) Er beschliesst den Voranschlag, die Rechnung und den Tätigkeitsbericht der Freiburger Strafanstalt.
- b) Er ernennt die Direktorin oder den Direktor der Anstalt und die Mitglieder der Verwaltungskommission.

**Art. 14** Direktion

<sup>1</sup> Die Direktion übt die Aufsicht über die Anstalt aus, die ihr administrativ zugewiesen ist.

<sup>2</sup> Sie hat namentlich folgende Kompetenzen:

- a) Sie genehmigt das Organisationsreglement und die übrigen internen Reglemente der Anstalt.
- b) Sie sorgt für eine korrekte Umsetzung der Ziele, die in der Strafvollzugspolitik des Kantons und der Konkordate festgelegt sind.
- c) Sie sorgt dafür, dass die verschiedenen Formen des Freiheitsentzugs entsprechend den gesetzlichen und konkordatsrechtlichen Bestimmungen vollzogen werden.
- d) Sie gewährleistet den geordneten Betrieb der Anstalt und kann entsprechende Weisungen erteilen.

- e) elle engage les membres du Conseil de direction de l'Etablissement, à l'exception du directeur ou de la directrice;
- f) elle approuve l'organigramme de l'Etablissement;
- g) elle approuve les conventions qui engagent l'Etablissement;
- h) elle soumet au Conseil d'Etat les projets de budgets annuels et de comptes ainsi que le rapport d'activité de l'Etablissement.

<sup>3</sup> Elle peut déléguer au directeur ou à la directrice de l'Etablissement la compétence de conclure des conventions qui engagent l'Etablissement.

**Art. 15** Commission administrative  
a) Rôle

<sup>1</sup> La Commission administrative est l'organe consultatif du Conseil d'Etat et de l'Etablissement pour les questions touchant à l'exécution des sanctions pénales au sein de l'Etablissement ainsi qu'à l'organisation et à la gestion de celui-ci.

<sup>2</sup> Elle peut mener des entretiens avec les personnes détenues et le personnel de l'Etablissement.

<sup>3</sup> Elle approuve le règlement de la Commission du personnel, conformément à l'article 27 al. 2 de la présente loi.

**Art. 16** b) Composition et organisation

<sup>1</sup> La Commission administrative se compose de neuf membres.

<sup>2</sup> En font partie d'office le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge de l'application et de l'exécution des sanctions pénales, qui la préside, le ou la chef-fe du Service ainsi qu'un représentant ou une représentante du personnel.

<sup>3</sup> Trois membres sont nommés par le Conseil d'Etat et choisis en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans le domaine pénitentiaire ou de la gestion.

<sup>4</sup> Le Grand Conseil nomme trois député-e-s en fonction de leurs compétences dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales.

<sup>5</sup> Le directeur ou la directrice et les membres du Conseil de direction de l'Etablissement participent aux séances de la Commission administrative avec voix consultative.

<sup>6</sup> Le secrétariat de la Commission administrative est assuré par la Direction.

<sup>7</sup> Pour le surplus, son organisation et son fonctionnement sont précisés par ordonnance.

e) Sie stellt die Mitglieder des Direktionsrats der Anstalt an, mit Ausnahme der Direktorin oder des Direktors der Anstalt.

f) Sie genehmigt das Organigramm der Anstalt.

g) Sie genehmigt Verträge, welche die Anstalt verpflichten.

h) Sie unterbreitet dem Staatsrat den jährlichen Voranschlags- und Rechnungsentwurf sowie den Tätigkeitsbericht der Anstalt.

<sup>3</sup> Sie kann der Direktorin oder dem Direktor der Anstalt die Zuständigkeit übertragen, Verträge abzuschliessen, welche die Anstalt verpflichten.

**Art. 15** Verwaltungskommission  
a) Aufgabe

<sup>1</sup> Die Verwaltungskommission ist das beratende Organ des Staatsrats und der Anstalt in allen Fragen, die den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen in der Anstalt sowie deren Organisation und Verwaltung betreffen.

<sup>2</sup> Sie kann Gespräche mit den Gefangenen und mit dem Personal der Anstalt führen.

<sup>3</sup> Sie genehmigt das Reglement der Personalkommission gemäss Artikel 27 Abs. 2 dieses Gesetzes.

**Art. 16** b) Zusammensetzung und Organisation

<sup>1</sup> Der Verwaltungskommission gehören neun Mitglieder an.

<sup>2</sup> Die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher, die oder der für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständig ist und der Verwaltungskommission vorsteht, die Vorsteherin oder der Vorsteher des Amtes, das für den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen und die Bewährungshilfe verantwortlich ist, sowie eine Personalvertreterin oder ein Personalvertreter gehören ihr von Amtes wegen an.

<sup>3</sup> Drei Mitglieder werden vom Staatsrat ernannt und nach ihren Kompetenzen und ihrer Erfahrung im Strafvollzugs- oder Managementbereich gewählt.

<sup>4</sup> Der Grosse Rat ernannt drei Grossrätinnen oder Grossräte nach ihren Kompetenzen im Strafvollzugsbereich.

<sup>5</sup> Die Direktorin oder der Direktor und die Mitglieder des Direktionsrats der Anstalt nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Verwaltungskommission teil.

<sup>6</sup> Das Sekretariat der Verwaltungskommission wird von der Direktion geführt.

<sup>7</sup> Organisation und Arbeitsweise der Verwaltungskommission werden im Übrigen in einer Verordnung festgelegt.

**Art. 17** c) Durée du mandat et rétribution

<sup>1</sup> La loi réglant la durée des fonctions publiques accessoires est applicable aux membres de la Commission administrative.

<sup>2</sup> La rétribution de ces derniers est fixée par le Conseil d'Etat.

**Art. 18** d) Attributions

<sup>1</sup> La Commission administrative exerce la surveillance de l'Etablissement et donne son préavis au Conseil d'Etat sur:

- a) le choix du directeur ou de la directrice, les opérations immobilières, les projets de constructions ainsi que toute autre décision que doit prendre le Conseil d'Etat au sujet de l'Etablissement;
- b) les budgets, les comptes et le rapport annuel d'activité et de gestion.

<sup>2</sup> Elle donne son préavis à la Direction sur l'organigramme et l'engagement des membres du Conseil de direction de l'Etablissement, à l'exception du directeur ou de la directrice.

<sup>3</sup> Elle peut donner son avis au Conseil d'Etat, à la Direction ou au Conseil de direction de l'Etablissement sur d'autres questions de portée générale ou sur des points spécifiques, à la demande de ces instances ou de sa propre initiative.

3. *Organisation interne*

**Art. 19** Organes de l'Etablissement

a) Généralités

Les organes de l'Etablissement sont:

- a) le Conseil de direction;
- b) le directeur ou la directrice de l'Etablissement.

**Art. 20** b) Composition du Conseil de direction

Le Conseil de direction de l'Etablissement se compose du directeur ou de la directrice, qui le préside, et des responsables des différentes entités organisationnelles définies dans l'organigramme.

**Art. 21** c) Compétences

<sup>1</sup> Les compétences du Conseil de direction et du directeur ou de la directrice de l'Etablissement sont fixées dans un règlement approuvé par la Direction.

**Art. 17** c) Amtsdauer und Vergütung

<sup>1</sup> Für die Mitglieder der Verwaltungskommission gilt das Gesetz betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter.

<sup>2</sup> Ihre Vergütung wird vom Staatsrat festgelegt.

**Art. 18** d) Befugnisse

<sup>1</sup> Die Verwaltungskommission übt die Aufsicht über die Anstalt aus und nimmt zuhanden des Staatsrats Stellung:

- a) zur Wahl der Direktorin oder des Direktors der Anstalt, zu Grundstücksgeschäften, zu Bauprojekten und zu allen übrigen Entscheiden des Staatsrats, welche die Anstalt betreffen;
- b) zu den Voranschlägen und Rechnungen und zum jährlichen Tätigkeits- und Verwaltungsbericht.

<sup>2</sup> Sie nimmt zuhanden der Direktion Stellung zum Organigramm und zur Anstellung der Mitglieder des Direktionsrats der Anstalt, mit Ausnahme der Direktorin oder des Direktors.

<sup>3</sup> Sie kann dem Staatsrat, der Direktion oder dem Direktionsrat der Anstalt auf deren Anfrage oder aus eigener Initiative ihre Meinung zu weiteren allgemeinen Fragen oder zu bestimmten Punkten bekanntgeben.

3. *Interne Organisation*

**Art. 19** Organe der Anstalt

a) Allgemeine Bestimmungen

Die Organe der Anstalt sind:

- a) der Direktionsrat;
- b) die Direktorin oder der Direktor der Anstalt.

**Art. 20** b) Zusammensetzung des Direktionsrats

Dem Direktionsrat der Anstalt gehören die Direktorin oder der Direktor der Anstalt, die oder der ihm vorsteht, und die Verantwortlichen der verschiedenen, im Organigramm festgelegten Organisationseinheiten an.

**Art. 21** c) Zuständigkeit

<sup>1</sup> Die Zuständigkeiten des Direktionsrats und der Direktorin oder des Direktors der Anstalt werden in einem von der Direktion genehmigten Reglement festgelegt.

<sup>2</sup> Le Conseil de direction et le directeur ou la directrice de l'Établissement consultent la Direction avant de prendre des décisions importantes.

#### 4. *Personnel*

##### **Art. 22** Statut

Le statut du personnel de l'Établissement est régi par la législation sur le personnel de l'État, sous réserve des dispositions qui suivent.

##### **Art. 23** Formation de base et formation continue

<sup>1</sup> Les collaborateurs et collaboratrices chargés de la surveillance et de l'encadrement sont au bénéfice de la formation nécessaire à l'exercice de leur fonction.

<sup>2</sup> Les personnes qui ne sont pas encore au bénéfice de la formation nécessaire à l'exercice de leur fonction doivent, en principe, suivre cette formation en cours d'emploi.

<sup>3</sup> Les cadres et les collaborateurs et collaboratrices au bénéfice de la formation de base doivent, en principe, également suivre en cours d'emploi les formations continues nécessaires à leur domaine de compétences.

<sup>4</sup> La législation d'exécution peut prévoir des exceptions à ces principes.

##### **Art. 24** Habillement et armement

<sup>1</sup> Les collaborateurs et collaboratrices chargés de la surveillance et de l'encadrement portent un uniforme ou un habit de service.

<sup>2</sup> La liste des armes autorisées et les conditions pour leur port sont définies par ordonnance.

##### **Art. 25** Légitimation

Les collaborateurs et collaboratrices de l'Établissement sont munis d'une carte de légitimation qu'ils présentent à la demande de tiers.

##### **Art. 26** Disponibilité hors service

En cas de nécessité, le personnel de l'Établissement peut être engagé pendant un congé ou, exceptionnellement, pendant les vacances.

<sup>2</sup> Der Direktionsrat und die Direktorin oder der Direktor der Anstalt konsultieren die Direktion, bevor sie wichtige Entscheide treffen.

#### 4. *Personal*

##### **Art. 22** Dienstverhältnis

Das Dienstverhältnis des Anstaltspersonals richtet sich nach der Gesetzgebung über das Staatspersonal; folgende Bestimmungen bleiben vorbehalten.

##### **Art. 23** Aus- und Weiterbildung

<sup>1</sup> Die mit der Aufsicht und Betreuung der Gefangenen betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über erforderliche Ausbildung für die Ausübung ihrer Tätigkeit.

<sup>2</sup> Diejenigen, die noch nicht über die erforderliche Ausbildung für die Ausübung ihrer Tätigkeit verfügen, absolvieren diese grundsätzlich berufsbegleitend.

<sup>3</sup> Die Kader und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die über die Grundausbildung verfügen, besuchen grundsätzlich ebenfalls berufsbegleitend die Weiterbildungen, die für ihren Kompetenzbereich notwendig sind.

<sup>4</sup> In der Ausführungsgesetzgebung können Ausnahmen von diesen Grundsätzen vorgesehen werden.

##### **Art. 24** Bekleidung und Bewaffnung

<sup>1</sup> Die mit der Aufsicht und Betreuung der Gefangenen betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tragen eine Uniform oder Dienstkleidung.

<sup>2</sup> Die Liste der erlaubten Waffen und die Bedingungen, die mit dem Tragen dieser Waffen verbunden sind, werden in einer Verordnung festgelegt.

##### **Art. 25** Dienstausweis

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Anstalt verfügen über einen Dienstausweis, den sie Dritten auf Verlangen vorweisen.

##### **Art. 26** Verfügbarkeit ausser Dienst

Wenn nötig kann das Personal der Anstalt während eines Urlaubs oder ausnahmsweise während der Ferien zum Dienst aufgeboten werden.

**Art. 27** Commission du personnel

<sup>1</sup> Les collaborateurs et collaboratrices de l'Etablissement élisent une Commission du personnel qui a pour tâche de les représenter auprès de la direction de l'Etablissement et de la Commission administrative.

<sup>2</sup> Le règlement de la Commission du personnel est établi par la Commission administrative, après consultation du personnel de l'Etablissement.

**Art. 28** Assermentation

<sup>1</sup> Les collaborateurs et collaboratrices de l'Etablissement prêtent serment ou font la promesse solennelle devant le conseiller d'Etat-Directeur ou la conseillère d'Etat-Directrice en charge de l'application et de l'exécution des sanctions pénales, lors d'une cérémonie organisée périodiquement.

<sup>2</sup> Le directeur ou la directrice de l'Etablissement prête serment ou fait la promesse solennelle devant le Conseil d'Etat.

**Art. 29** Pouvoir disciplinaire du directeur ou de la directrice

<sup>1</sup> Le directeur ou la directrice de l'Etablissement a compétence pour prononcer, à l'encontre du personnel de l'Etablissement, les sanctions du blâme et de l'amende.

<sup>2</sup> La procédure devant le directeur ou la directrice de l'Etablissement est orale; le prononcé disciplinaire est confirmé par écrit, avec indication des motifs et des voies de droit.

<sup>3</sup> La décision du directeur ou de la directrice de l'Etablissement peut, dans les trente jours, faire l'objet d'un recours auprès de la Direction.

*5. Gestion financière*

**Art. 30** En général

<sup>1</sup> Le statut financier de l'Etablissement est régi par les dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

<sup>2</sup> Toutefois, le Conseil d'Etat peut, dans le cadre d'un mandat de prestations, attribuer à l'Etablissement une autonomie de gestion comprenant des dérogations à ces dispositions.

**Art. 31** Ressources financières

<sup>1</sup> Les ressources financières de l'Etablissement sont:

**Art. 27** Personalkommission

<sup>1</sup> Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Anstalt wählen eine Personalkommission mit dem Auftrag, sie gegenüber der Direktion der Anstalt und der Verwaltungskommission zu vertreten.

<sup>2</sup> Das Reglement der Personalkommission wird nach Anhörung des Anstalts-personals von der Verwaltungskommission erlassen.

**Art. 28** Vereidigung

<sup>1</sup> Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Anstalt legen in einer regelmässig stattfindenden Zeremonie vor der Vorsteherin oder dem Vorsteher der Direktion, die für die Vollstreckung und den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zuständig ist, den Eid oder das feierliche Versprechen ab.

<sup>2</sup> Die Direktorin oder der Direktor der Anstalt legt vor dem Staatsrat den Eid oder das feierliche Versprechen ab.

**Art. 29** Disziplinalgewalt der Direktorin oder des Direktors

<sup>1</sup> Die Direktorin oder der Direktor der Anstalt ist befugt, gegenüber dem Personal der Anstalt die Disziplinarstrafen des Verweises und der Busse auszusprechen.

<sup>2</sup> Das Verfahren vor der Direktorin oder dem Direktor der Anstalt ist mündlich; der Disziplinaentscheid wird unter Angabe der Gründe und der Rechtsmittel schriftlich bestätigt.

<sup>3</sup> Der Entscheid der Direktorin oder des Direktors der Anstalt kann innert dreissig Tagen mit Beschwerde bei der Direktion angefochten werden.

*5. Haushaltsführung*

**Art. 30** Allgemeine Bestimmungen

<sup>1</sup> In finanzieller Hinsicht ist die Anstalt den Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates unterstellt.

<sup>2</sup> Der Staatsrat kann der Anstalt jedoch im Rahmen eines Leistungsauftrags eine gewisse Verwaltungsautonomie gewähren, die Abweichungen von diesen Bestimmungen gestattet.

**Art. 31** Finanzielle Mittel

<sup>1</sup> Die finanziellen Mittel der Anstalt sind:

- a) les pensions encaissées conformément aux dispositions concordataires légales et réglementaires;
- b) le produit des exploitations et des ateliers;
- c) le produit des prestations fournies à des tiers;
- d) le produit de la réalisation des biens;
- e) les subventions fédérales;
- f) le produit des émoluments et des amendes disciplinaires;
- g) les dons et les legs.

<sup>2</sup> Le prix de pension des personnes détenues ou internées est fixé par les dispositions concordataires.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat fixe le prix de pension des personnes placées à des fins d'assistance.

## 6. *Ordre et sécurité*

### **Art. 32** Dispositions générales

<sup>1</sup> Le Conseil de direction édicte les directives nécessaires au maintien de la sécurité.

<sup>2</sup> Le maintien de la sécurité est, en principe, assuré par les collaborateurs et collaboratrices chargés de la surveillance et de l'encadrement de l'Etablissement. Ils revêtent à cet effet la qualité d'agents et agentes de la force publique.

<sup>3</sup> En cas de difficultés, la direction de l'Etablissement peut faire appel à la Police cantonale.

### **Art. 33** Mesures de contrainte

<sup>1</sup> Les collaborateurs et collaboratrices chargés de la surveillance et de l'encadrement peuvent prendre, à l'encontre des personnes détenues et de tiers, des mesures de contrainte, à condition que celles-ci soient exigées par les circonstances et qu'elles obéissent au principe de proportionnalité. Le directeur ou la directrice de l'Etablissement en est informé-e.

<sup>2</sup> Le directeur ou la directrice de l'Etablissement doit être avisé-e au plus vite de toute mesure prise à l'encontre de tiers. Il en va de même en cas de recours à la contrainte physique à l'égard de personnes détenues.

- a) die Pensionsbeiträge gemäss den Konkordats-, Gesetzes- und Reglementsbestimmungen;
- b) der Ertrag der Betriebe und Werkstätten;
- c) der Ertrag aus Leistungen, die für Dritte erbracht werden;
- d) der Ertrag aus der Verwertung von Vermögenswerten;
- e) die Bundesbeiträge;
- f) der Ertrag aus Gebühren und Disziplinarbussen;
- g) Schenkungen und Vermächtnisse.

<sup>2</sup> Der Pensionspreis der Gefangenen und Verwahrten wird in den Konkordatsbestimmungen festgelegt.

<sup>3</sup> Der Staatsrat setzt den Pensionspreis der fürsorglich untergebrachten Personen fest.

## 6. *Ordnung und Sicherheit*

### **Art. 32** Allgemeine Bestimmungen

<sup>1</sup> Der Direktionsrat erlässt die nötigen Richtlinien zur Aufrechterhaltung der Sicherheit.

<sup>2</sup> Die Aufrechterhaltung der Sicherheit wird grundsätzlich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Anstalt gewährleistet, die mit der Aufsicht und Betreuung der Gefangenen beauftragt sind. Sie haben zu diesem Zweck die Eigenschaft von Beamtinnen und Beamten mit Polizeigewalt.

<sup>3</sup> Bei Schwierigkeiten kann die Direktion der Anstalt die Kantonspolizei beiziehen.

### **Art. 33** Zwangsmassnahmen

<sup>1</sup> Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit der Aufsicht und Betreuung der Gefangenen beauftragt sind, können gegenüber Gefangenen und Dritten Zwangsmassnahmen ergreifen, sofern diese sich aufgrund der Umstände als notwendig erweisen und verhältnismässig sind. Die Direktorin oder der Direktor der Anstalt wird darüber informiert.

<sup>2</sup> Die Direktorin oder der Direktor der Anstalt wird schnellstmöglich über alle Massnahmen informiert, die gegenüber Dritten ergriffen werden. Dasselbe gilt, wenn bei Gefangenen körperlicher Zwang angewendet wird.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat règle les mesures de contrainte qui peuvent être prises à l'encontre des personnes détenues et des tiers ainsi que le droit de plainte y relatif.

**Art. 34** Mesures de sûreté particulières

<sup>1</sup> La direction de l'Etablissement ordonne des mesures de sûreté particulières lorsqu'il existe un risque élevé que la personne détenue s'évade ou commette des actes de violence.

<sup>2</sup> Sont notamment considérés comme des mesures de sûreté particulières:

- a) la consignation de la personne dans sa cellule ou dans une autre cellule libre;
- b) le retrait ou la confiscation d'objets d'usage courant, de pièces du mobilier ou d'éléments de l'habillement qui pourraient être utilisés à mauvais escient;
- c) le changement de cellule;
- d) l'emploi de menottes ou de liens;
- e) le placement dans une cellule de sûreté aménagée à cet effet.

<sup>3</sup> La personne placée dans une cellule de sûreté ou maintenue par des liens doit être observée et assistée de manière appropriée, notamment en bénéficiant de contrôles infirmiers et médicaux réguliers.

<sup>4</sup> Ces mesures cessent avec la disparition du motif qui les justifie.

<sup>5</sup> Le transfert dans un autre établissement ou dans une section de sécurité renforcée est réservé. L'autorité de placement en est immédiatement informée.

<sup>6</sup> Le Conseil d'Etat règle le droit de plainte y relatif.

**Art. 35** Vidéosurveillance

a) Généralités

<sup>1</sup> Les cellules ordinaires des personnes détenues ne font pas l'objet d'une vidéosurveillance.

<sup>2</sup> Les cellules disciplinaires et les cellules de sûreté peuvent être surveillées au moyen d'installations de vidéosurveillance.

<sup>3</sup> Les personnes détenues doivent être avisées de la surveillance en cours.

**Art. 36** b) Locaux communs

Les locaux communs ainsi que le périmètre extérieur des établissements peuvent être surveillés au moyen d'installations de vidéosurveillance.

<sup>3</sup> Der Staatsrat regelt die Zwangsmassnahmen, die bei Gefangenen und Dritten angewendet werden dürfen, sowie das diesbezügliche Beschwerderecht.

**Art. 34** Besondere Sicherheitsmassnahmen

<sup>1</sup> Die Direktion der Anstalt ordnet besondere Sicherheitsmassnahmen an, wenn ein erhöhtes Risiko besteht, dass eine gefangene Person flieht oder Gewalt anwendet.

<sup>2</sup> Als besondere Sicherheitsmassnahmen gelten insbesondere:

- a) das Einschliessen der Person in ihrer Zelle oder in einer anderen freien Zelle;
- b) der Entzug oder die Beschlagnahme von Gegenständen des täglichen Gebrauchs sowie von Möbelstücken oder Kleidungsbestandteilen, die missbräuchlich verwendet werden könnten;
- c) der Zellenwechsel;
- d) die Verwendung von Handschellen oder Fesseln;
- e) die Unterbringung in einer zu diesem Zweck hergerichteten Sicherheitszelle.

<sup>3</sup> Gefangene, die in einer Sicherheitszelle untergebracht oder gefesselt sind, müssen angemessen beobachtet und betreut werden, indem sie namentlich vom Ärzte- und Pflegepersonal regelmässig kontrolliert werden.

<sup>4</sup> Diese Massnahmen werden aufgehoben, sobald der Grund, mit dem sie gerechtfertigt wurden, nicht mehr gegeben ist.

<sup>5</sup> Die Verlegung in eine andere Einrichtung oder in eine Hochsicherheitsabteilung bleibt vorbehalten. Die Einweisungsbehörde wird in diesem Fall sofort informiert.

<sup>6</sup> Der Staatsrat regelt das diesbezügliche Beschwerderecht.

**Art. 35** Videoüberwachung

a) Allgemeine Bestimmungen

<sup>1</sup> Die gewöhnlichen Zellen der Gefangenen werden nicht videoüberwacht.

<sup>2</sup> Die Disziplinar- und Sicherheitszellen können mit Videoüberwachungsanlagen überwacht werden.

<sup>3</sup> Die Gefangenen werden über die laufende Überwachung informiert.

**Art. 36** b) Gemeinschaftsräume

Die Gemeinschaftsräume und der Aussenbereich der Anstalten können mit Videoüberwachungsanlagen überwacht werden.

**Art. 37** c) Traitement des données

<sup>1</sup> Les informations enregistrées sont effacées après une durée maximale de trente jours. Elles sont conservées en cas d'événements particuliers.

<sup>2</sup> Elles peuvent être mises à la disposition des autorités judiciaires.

<sup>3</sup> La loi sur la vidéosurveillance est réservée.

**CHAPITRE 4****Personne détenue ou privée de sa liberté en raison d'une sanction pénale***1. Droits et devoirs***Art. 38** Droits

<sup>1</sup> La personne détenue ou privée de sa liberté en raison d'une sanction pénale (ci-après: la personne concernée) a droit à un traitement correct et respectueux de sa personne. Elle bénéficie en outre de tous les droits que lui confèrent la présente loi ou d'autres dispositions légales.

<sup>2</sup> Les droits de la personne concernée ne sont limités que dans la mesure exigée par le but de la privation de liberté et la bonne marche de l'Etablissement.

**Art. 39** Devoirs

<sup>1</sup> La personne concernée doit respecter les prescriptions d'exécution et suivre les ordres donnés par la direction et le personnel de l'Etablissement. Elle s'abstient de compromettre l'exécution, la réalisation des buts de l'exécution et le maintien de l'ordre et de la sécurité.

<sup>2</sup> La personne concernée doit prendre une part active à la planification de l'exécution de sa sanction pénale ainsi qu'à la réalisation de son but.

<sup>3</sup> La personne entrant en détention doit se soumettre à un examen médical effectué par un ou une professionnel-le de la santé, destiné à déceler d'éventuels problèmes de santé.

<sup>4</sup> La personne concernée est tenue de se soumettre à la mesure thérapeutique ordonnée par l'autorité compétente.

**Art. 37** c) Datenbearbeitung

<sup>1</sup> Die gespeicherten Daten werden spätestens nach dreissig Tagen gelöscht. Bei besonderen Vorkommnissen werden sie aufbewahrt.

<sup>2</sup> Sie dürfen den Gerichtsbehörden zur Verfügung gestellt werden.

<sup>3</sup> Das Gesetz über die Videoüberwachung bleibt vorbehalten.

**4. KAPITEL****Gefangene und Personen, die sich aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion im Freiheitsentzug befinden***1. Rechte und Pflichten***Art. 38** Rechte

<sup>1</sup> Gefangene und Personen, die sich aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion im Freiheitsentzug befinden (die betroffenen Personen), haben Anspruch auf eine korrekte und menschenwürdige Behandlung. Sie können im Übrigen alle Rechte geltend machen, die ihnen nach diesem Gesetz oder anderen gesetzlichen Bestimmungen zustehen.

<sup>2</sup> Die Rechte der betroffenen Personen dürfen nur soweit beschränkt werden, als es der Zweck des Freiheitsentzugs und die Anstaltsordnung erfordern.

**Art. 39** Pflichten

<sup>1</sup> Die betroffenen Personen beachten die Vollzugsvorschriften und befolgen die Befehle der Direktion und des Personals der Anstalt. Sie unterlassen es, den Vollzug, die Erreichung der Vollzugsziele und die Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit zu gefährden.

<sup>2</sup> Die betroffenen Personen wirken an der Planung des Vollzugs ihrer strafrechtlichen Sanktion und an der Umsetzung des Vollzugsziels aktiv mit.

<sup>3</sup> Eintretende Gefangene müssen sich einer Untersuchung durch eine medizinische Fachperson unterziehen, damit allfällige gesundheitliche Probleme festgestellt werden können.

<sup>4</sup> Die betroffenen Personen sind angehalten, sich der therapeutischen Massnahme zu unterziehen, welche die zuständige Behörde angeordnet hat.

**Art. 40** Travail

<sup>1</sup> La personne concernée est tenue d'accomplir le travail qui lui est attribué; il n'y a pas d'obligation de travailler pendant la détention avant jugement et le placement à des fins d'assistance.

<sup>2</sup> Pour l'attribution d'un travail, il est tenu compte de l'état de santé de la personne concernée ainsi que, si possible, de ses aptitudes et souhaits.

<sup>3</sup> Si elle fait ses preuves, la personne concernée peut également être occupée à l'extérieur, individuellement ou en groupe, dans la mesure où elle y consent et ne présente pas de danger de fuite ou de récidive.

**Art. 41** Contacts avec l'extérieur

<sup>1</sup> La personne concernée a le droit d'entretenir des contacts avec l'extérieur.

<sup>2</sup> Les contacts avec l'extérieur peuvent être contrôlés et limités, voire interdits aussitôt qu'un abus ou une mise en danger de la sécurité et de l'ordre est à craindre ou lorsqu'ils vont à l'encontre du but de l'exécution. Les mesures de procédure destinées à garantir la poursuite pénale sont réservées.

<sup>3</sup> Pour les personnes en détention provisoire ou détenues pour des motifs de sûreté, toutes les relations avec l'extérieur sont soumises préalablement à l'autorisation de l'autorité compétente.

<sup>4</sup> Sont réservées les dispositions internationales en matière de visite et de correspondance.

**Art. 42** Formation et perfectionnement

Si elle a les aptitudes et la motivation voulues, la personne concernée peut, en fonction des possibilités, suivre une formation professionnelle, se perfectionner ou effectuer une reconversion.

**Art. 43** Allègements de régime

<sup>1</sup> Selon l'article 84 al. 6 CP, des congés d'une longueur appropriée sont accordés aux personnes détenues pour leur permettre d'entretenir des relations avec le monde extérieur ou de préparer leur libération ou pour des motifs particuliers, à la condition que leur comportement pendant l'exécution de la peine ou de la mesure ne s'y oppose pas et qu'il n'y ait pas lieu de craindre qu'elles ne s'enfuient ou ne commettent d'autres infractions.

<sup>2</sup> Les dispositions relatives aux allègements ne s'appliquent pas aux personnes en détention provisoire ou détenues pour des motifs de sûreté.

**Art. 40** Arbeit

<sup>1</sup> Die betroffenen Personen sind angehalten, die ihnen zugeteilten Arbeiten auszuführen. Während der Untersuchungshaft und in der fürsorgerischen Unterbringung besteht keine Arbeitspflicht.

<sup>2</sup> Bei der Arbeitszuteilung werden der Gesundheitszustand der betroffenen Personen sowie wenn möglich ihre Fähigkeiten und Wünsche berücksichtigt.

<sup>3</sup> Wenn sich eine betroffene Person bewährt hat, kann sie auch einzeln oder in einer Gruppe ausserhalb der Anstalt beschäftigt werden, sofern sie dem zustimmt und keine Entweichungs-, Flucht- oder Rückfallgefahr besteht.

**Art. 41** Kontakte zur Aussenwelt

<sup>1</sup> Die betroffenen Personen haben das Recht, Kontakte zur Aussenwelt zu pflegen.

<sup>2</sup> Die Kontakte zur Aussenwelt können kontrolliert, eingeschränkt oder verboten werden, wenn ein Missbrauch oder eine Gefährdung von Sicherheit und Ordnung zu befürchten ist, oder wenn sie dem Vollzugsziel zuwiderlaufen. Verfahrensmassnahmen zur Gewährleistung der Strafverfolgung bleiben vorbehalten.

<sup>3</sup> Bei Personen in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft müssen alle Kontakte zur Aussenwelt vorgängig von der zuständigen Behörde bewilligt werden.

<sup>4</sup> Internationale Bestimmungen über Besuche und Korrespondenz bleiben vorbehalten.

**Art. 42** Aus- und Weiterbildung

Bei entsprechender Eignung und Motivation wird den betroffenen Personen nach Möglichkeit Gelegenheit zur Berufsausbildung, beruflichen Weiterbildung oder Umschulung geboten.

**Art. 43** Vollzugsöffnungen

<sup>1</sup> Gemäss Artikel 84 Abs. 6 StGB wird den Gefangenen in angemessenem Umfang Urlaub gewährt, damit sie Beziehungen zur Aussenwelt pflegen und ihre Entlassung vorbereiten können, sowie aus besonderen Gründen, sofern ihr Verhalten im Straf- oder Massnahmenvollzug dem nicht entgegensteht und keine Gefahr besteht, dass sie fliehen oder weitere Straftaten begehen.

<sup>2</sup> Die Bestimmungen über die Vollzugsöffnungen gelten nicht für Personen in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft.

<sup>3</sup> L'autorité d'exécution peut autoriser l'utilisation de mesures de contrôle et de surveillance électroniques lors des allègements accordés aux personnes soumises aux mesures particulières de sécurité des articles 75a et 90 al. 4<sup>bis</sup> CP.

**Art. 44** Traitement des données personnelles

<sup>1</sup> L'Etablissement tient un dossier administratif pour chaque personne concernée, dans lequel sont réunies les données personnelles nécessaires à l'exécution des sanctions pénales et le plan d'exécution de la peine ou de la mesure. Ces données sont collectées, avant ou en cours de détention, notamment auprès des autorités judiciaires et des autorités de placement.

<sup>2</sup> Un dossier de santé doit en outre être tenu pour chaque personne concernée.

<sup>3</sup> La communication des données est régie conformément à l'article 68 de la présente loi.

2. *Droit disciplinaire*

**Art. 45** Droit disciplinaire  
a) Infractions

<sup>1</sup> Toute personne concernée qui contrevient aux dispositions légales, aux règlements ou instructions ou à des ordres du personnel de l'Etablissement ou encore qui entrave le bon fonctionnement de l'Etablissement est passible d'une sanction disciplinaire.

<sup>2</sup> La complicité et l'instigation sont également punissables.

**Art. 46** b) Sanctions

<sup>1</sup> Les sanctions suivantes peuvent être prononcées, conformément à l'article 91 al. 2 CP:

- a) l'avertissement;
- b) la suppression temporaire, complète ou partielle, de la possibilité de disposer de ressources financières, des activités de loisirs et des relations avec le monde extérieur;
- c) l'amende;
- d) l'isolement en cellule avec ou sans travail;
- e) les arrêts en cellule forte jusqu'à vingt jours.

<sup>3</sup> Bei Vollzugsöffnungen für Personen, die den besonderen Sicherheitsbestimmungen nach den Artikeln 75a und 90 Abs. 4<sup>bis</sup> StGB unterstehen, kann die Vollzugsbehörde die Anwendung von elektronischen Kontroll- und Überwachungsmassnahmen bewilligen.

**Art. 44** Bearbeitung der Personendaten

<sup>1</sup> Die Anstalt führt für jede betroffene Person eine Verwaltungsakte, welche die persönlichen Daten, die für den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen und für den Vollzugsplan für Strafen und Massnahmen notwendig sind, enthält. Diese Daten werden vor oder während des Aufenthalts im Gefängnis, namentlich bei den Gerichtsbehörden oder bei der Einweisungsbehörde, eingeholt.

<sup>2</sup> Für jede betroffene Person wird ausserdem ein Gesundheitsdossier geführt.

<sup>3</sup> Die Bekanntgabe von Daten wird gemäss Artikel 68 dieses Gesetzes geregelt.

2. *Disziplinarrecht*

**Art. 45** Disziplinarrecht  
a) Strafbare Handlungen

<sup>1</sup> Jede betroffene Person, die gegen Gesetzesbestimmungen, Reglemente oder Weisungen verstösst, die Anordnungen des Personals der Anstalt nicht befolgt oder den Anstaltsbetrieb stört, macht sich disziplinarisch strafbar.

<sup>2</sup> Mittäterschaft und Anstiftung sind ebenfalls strafbar.

**Art. 46** b) Sanktionen

<sup>1</sup> Gestützt auf Artikel 91 Abs. 2 StGB können folgende Strafen verhängt werden:

- a) die Verwarnung;
- b) die befristete vollständige oder teilweise Aufhebung der Möglichkeit, über finanzielle Ressourcen zu verfügen, an Freizeitaktivitäten teilzunehmen und Beziehungen zur Aussenwelt zu pflegen;
- c) die Busse;
- d) Zellenhaft mit oder ohne Arbeit;
- e) scharfer Zellenarrest bis zu zwanzig Tagen.

<sup>2</sup> Les actes graves, notamment l'introduction et la détention d'armes ou de drogues dans l'Etablissement, ainsi que la tentative de commission de tels actes sont punis d'arrêts en cellule forte.

<sup>3</sup> Les arrêts en cellule forte d'une durée comprise entre onze et vingt jours sont soumis à l'approbation de la Direction.

<sup>4</sup> Les sanctions disciplinaires peuvent être cumulées.

**Art. 47** c) Recours

<sup>1</sup> Les sanctions disciplinaires de la direction de l'Etablissement peuvent, dans un délai de dix jours, être portées devant la Direction, puis devant le Tribunal cantonal, selon les règles du code de procédure et de juridiction administrative.

<sup>2</sup> Le recours contre une sanction disciplinaire n'a pas d'effet suspensif.

**Art. 48** Protection juridique

a) Entretiens

Toute personne concernée a le droit de s'entretenir avec le directeur ou la directrice de l'Etablissement, son remplaçant ou sa remplaçante ou une délégation de la Commission administrative.

**Art. 49** b) Plaintes

<sup>1</sup> Toute personne concernée a le droit de formuler des plaintes soit à l'encontre d'une personne au service de l'Etablissement, soit à l'encontre d'autres personnes concernées.

<sup>2</sup> Les plaintes doivent être adressées au directeur ou à la directrice de l'Etablissement, dans les dix jours dès la connaissance du comportement incriminé.

<sup>3</sup> Les plaintes formulées à l'encontre du directeur ou de la directrice de l'Etablissement doivent être adressées dans le même délai directement à la Direction.

**Art. 50** c) Recours

<sup>1</sup> Les décisions du directeur ou de la directrice de l'Etablissement sont sujettes à recours auprès de la Direction.

<sup>2</sup> Le code de procédure et de juridiction administrative s'applique pour le surplus. Toutefois, le recours n'a pas d'effet suspensif, et le motif d'inopportunité ne peut être soulevé.

<sup>2</sup> Schwere Vergehen, insbesondere die Einführung von Waffen oder Drogen in die Anstalt und der Besitz von Waffen oder Drogen, sowie der Versuch solcher Vergehen werden mit scharfem Zellenarrest bestraft.

<sup>3</sup> Scharfer Zellenarrest von 11 bis 20 Tagen muss von der Direktion genehmigt werden.

<sup>4</sup> Die Disziplinarstrafen können kumuliert werden.

**Art. 47** c) Beschwerde

<sup>1</sup> Die Disziplinarstrafen der Anstaltsdirektion können gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege innerhalb von zehn Tagen bei der Direktion und anschliessend beim Kantonsgericht angefochten werden.

<sup>2</sup> Beschwerden gegen Disziplinarstrafen haben keine aufschiebende Wirkung.

**Art. 48** Rechtsschutz

a) Unterredungen

Jede betroffene Person hat das Recht auf eine Unterredung mit der Direktorin oder dem Direktor der Anstalt, ihrer oder seiner Stellvertreterin oder ihrem oder seinem Stellvertreter oder einer Delegation der Verwaltungskommission.

**Art. 49** b) Aufsichtsbeschwerde

<sup>1</sup> Jede betroffene Person hat das Recht, sich über das Verhalten einer oder eines Angestellten der Anstalt oder über andere betroffene Personen zu beschweren.

<sup>2</sup> Die Beschwerden müssen innert zehn Tagen nach Kenntnisnahme des beanstandeten Verhaltens an die Direktorin oder den Direktor der Anstalt gerichtet werden.

<sup>3</sup> Beschwerden gegen die Direktorin oder den Direktor der Anstalt müssen in derselben Frist direkt an die Direktion gerichtet werden.

**Art. 50** c) Beschwerde

<sup>1</sup> Die Entscheide der Direktorin oder des Direktors der Anstalt können mit Beschwerde bei der Direktion angefochten werden.

<sup>2</sup> Im Übrigen gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege. Die Beschwerde hat jedoch keine aufschiebende Wirkung, und die Rüge der Unangemessenheit ist nicht zulässig.

<sup>3</sup> La Commission administrative est informée du recours et de la décision rendue par la Direction.

#### **Art. 51** Droit complémentaire

Le Conseil d'Etat fixe, par ordonnance, les dispositions complémentaires concernant le statut de la personne concernée.

### *3. Assistance médicale, psychosociale, religieuse et spirituelle*

#### **Art. 52** Prévention

<sup>1</sup> L'Etablissement dispose d'un concept sur la prévention en lien avec la santé physique et psychique des personnes concernées.

<sup>2</sup> Le concept contient notamment des mesures visant à la prévention du suicide.

#### **Art. 53** Organisation

<sup>1</sup> Les soins somatiques et psychiatriques des personnes concernées sont assurés par des entités publiques liées par un mandat de prestations avec l'Etablissement ou par des professionnel-le-s de la santé mandatés ou engagés par l'Etablissement.

<sup>2</sup> L'Etablissement dispose d'un service infirmier propre.

#### **Art. 54** Principes

<sup>1</sup> La personne concernée a accès à des soins médicaux adéquats.

<sup>2</sup> La demande de soins en faveur de la personne concernée peut être présentée par la personne concernée elle-même, par son représentant ou sa représentante ou par un membre du personnel pénitentiaire. Les traitements ordonnés par l'autorité sont réservés.

<sup>3</sup> Les personnes condamnées à une mesure sont prises en charge dans le cadre du régime fixé par l'autorité dont elles dépendent.

<sup>4</sup> Selon leur nature, les soins médicaux sont prodigués dans l'Etablissement ou dans des structures hospitalières ou ambulatoires.

<sup>5</sup> En cas de transfert de la personne concernée dans un autre établissement, son dossier médical est transmis au service médical du nouvel établissement.

<sup>3</sup> Die Verwaltungskommission wird über die Beschwerde und den Entscheid der Direktion informiert.

#### **Art. 51** Ergänzendes Recht

Der Staatsrat regelt die ergänzenden Bestimmungen zur rechtlichen Stellung der betroffenen Personen in einer Verordnung.

### *3. Medizinische, psychosoziale, religiöse und spirituelle Betreuung*

#### **Art. 52** Prävention

<sup>1</sup> Die Anstalt verfügt über ein Präventionskonzept für die physische und psychische Gesundheit der betroffenen Personen.

<sup>2</sup> Das Konzept enthält insbesondere Massnahmen zur Suizidprävention.

#### **Art. 53** Organisation

<sup>1</sup> Die somatische und psychiatrische Versorgung der betroffenen Personen wird entweder von öffentlichen Körperschaften, die mit den Anstalten einen Leistungsvertrag abgeschlossen haben, oder von Gesundheitsfachpersonen, die von der Anstalt beauftragt oder angestellt wurden, sichergestellt.

<sup>2</sup> Die Anstalt verfügt über einen eigenen Pflegedienst.

#### **Art. 54** Grundsätze

<sup>1</sup> Die betroffenen Personen haben Zugang zu einer angemessenen medizinischen Versorgung.

<sup>2</sup> Die Versorgung kann entweder von der betroffenen Person selbst, von ihrer gesetzlichen Vertreterin oder ihrem gesetzlichen Vertreter oder von einem Mitglied des Strafvollzugspersonals verlangt werden. Von der Behörde angeordnete Behandlungen bleiben vorbehalten.

<sup>3</sup> Zu einer Massnahme verurteilte Personen werden im Rahmen der Vollzugsform behandelt, welche die Behörde angeordnet hat, der die gefangene Person untersteht.

<sup>4</sup> Je nach Art der medizinischen Versorgung erfolgt diese in den Anstalten, in einem Spital oder ambulant.

<sup>5</sup> Wird eine betroffene Person in eine andere Einrichtung verlegt, so wird ihre Krankengeschichte an den ärztlichen Dienst der neuen Einrichtung übergeben.

<sup>6</sup> La personne concernée est assurée contre les risques de la maladie et des accidents. La législation d'exécution peut prévoir des exceptions à ce principe.

**Art. 55** Assistance sociale

<sup>1</sup> L'Etablissement dispose d'un service social propre.

<sup>2</sup> Le service social assure, pendant la procédure pénale, l'exécution anticipée et l'exécution de la peine ou de la mesure, l'encadrement psychosocial de la personne concernée.

<sup>3</sup> La personne concernée peut faire appel au service social.

<sup>4</sup> Le service social apporte une aide directe ou en collaboration avec d'autres spécialistes.

**Art. 56** Assistance religieuse et spirituelle

a) Principe

<sup>1</sup> La personne concernée a droit à une assistance spirituelle et religieuse.

<sup>2</sup> L'Etablissement peut confier à des tiers l'accomplissement de cette tâche.

**Art. 57** b) Restrictions

<sup>1</sup> La personne concernée peut se voir limiter ou interdire d'assister aux services religieux ou à d'autres manifestations religieuses lorsque son comportement, la sécurité ou le maintien de l'ordre l'exigent.

<sup>2</sup> Pour les personnes en détention avant jugement, des restrictions peuvent également être imposées par la direction de la procédure.

**CHAPITRE 5**

**Etablissements et structures non pénitentiaires**

**Art. 58**

<sup>1</sup> Les hôpitaux, établissements médico-sociaux, foyers et fondations assurent, selon le mandat qui leur est confié, la garde, la surveillance, l'hébergement, l'encadrement et le traitement des personnes condamnées dont ils ont la charge et participent à la réalisation des objectifs assignés à l'exécution des peines et des mesures.

<sup>6</sup> Die betroffenen Personen sind unfall- und krankenversichert. In der Ausführungsgesetzgebung können Ausnahmen von diesem Grundsatz vorgesehen werden.

**Art. 55** Soziale Betreuung

<sup>1</sup> Die Anstalt verfügt über einen eigenen Sozialdienst.

<sup>2</sup> Der Sozialdienst stellt die psychosoziale Betreuung der betroffenen Personen im Strafverfahren sowie im vorzeitigen und ordentlichen Straf- und Massnahmenvollzug sicher.

<sup>3</sup> Die betroffenen Personen können sich selber beim Sozialdienst melden.

<sup>4</sup> Dieser leistet die Hilfe selber oder in Zusammenarbeit mit anderen Fachleuten.

**Art. 56** Religiöse und spirituelle Begleitung

a) Grundsatz

<sup>1</sup> Die betroffenen Personen haben Anspruch auf religiöse und spirituelle Begleitung.

<sup>2</sup> Die Anstalt kann Dritte mit der Erfüllung dieser Aufgabe betrauen.

**Art. 57** b) Einschränkungen

<sup>1</sup> Die Teilnahme an Gottesdiensten oder anderen religiösen Veranstaltungen kann eingeschränkt oder verboten werden, wenn es aufgrund des Verhaltens einer betroffenen Person, der Sicherheit oder der Aufrechterhaltung der Ordnung erforderlich ist.

<sup>2</sup> Für Personen in Untersuchungshaft kann die Verfahrensleitung ebenfalls Einschränkungen anordnen.

**5. KAPITEL**

**Anstalten und vollzugsexterne Einrichtungen**

**Art. 58**

<sup>1</sup> Spitäler, sozialmedizinische Institutionen, Pflegeheime und Stiftungen übernehmen entsprechend ihrem Auftrag die Bewachung, Überwachung, Unterbringung, Betreuung und Behandlung der verurteilten Personen in ihrem Gewahrsam und tragen zur Umsetzung der Ziele bei, die für den Straf- und Massnahmenvollzug festgelegt wurden.

<sup>2</sup> Dans le cadre de l'exécution de leur mission, ils sont tenus de veiller au respect de la dignité de la personne condamnée et de se conformer aux décisions prises par le Service.

<sup>3</sup> Ils doivent en outre collaborer avec les autorités, institutions et organes ayant à connaître de la situation de la personne condamnée, en leur fournissant à cet égard toutes les informations utiles et en leur soumettant toutes les propositions opportunes.

<sup>4</sup> Sauf directives particulières du Service et sous réserve des bases légales applicables, les personnes condamnées sont soumises aux règles de l'institution à laquelle elles sont confiées.

## CHAPITRE 6

### Exécution des peines privatives de liberté et des mesures

#### 1. Phases d'exécution et libération

##### Art. 59 Buts de l'exécution

<sup>1</sup> Conformément à l'article 75 al. 1 CP, l'exécution de la peine privative de liberté, de la mesure thérapeutique ou de l'internement doit améliorer le comportement de la personne détenue, placée ou internée, en particulier son aptitude à vivre sans commettre d'infractions. Elle doit correspondre autant que possible à des conditions de vie ordinaires, assurer à la personne détenue, placée ou internée l'assistance nécessaire, combattre les effets nocifs de la privation de liberté et tenir compte de manière adéquate du besoin de protection de la collectivité, du personnel et des personnes codétenues.

<sup>2</sup> L'exécution doit faire prendre conscience à la personne détenue, placée ou internée des conséquences qu'entraîne son acte pour elle-même, pour la victime et pour la collectivité.

<sup>3</sup> Elle doit favoriser la réinsertion et la réparation des torts et dommages causés.

<sup>4</sup> Une exécution des sanctions pénales orientée vers les risques doit être garantie pour toutes les phases d'exécution, dans l'Etablissement et durant le mandat d'assistance de probation.

##### Art. 60 Transmission des jugements et des dossiers pénaux

Les jugements et les décisions relatives à l'application des sanctions pénales sont transmis au Service conformément à l'article 160 LJ.

<sup>2</sup> Sie sind dazu angehalten, bei der Erfüllung ihres Auftrags für den Schutz der Würde der verurteilten Personen zu sorgen und sich an die Entscheide des Amtes zu halten.

<sup>3</sup> Sie sind zudem verpflichtet, mit den Behörden, Einrichtungen und Organen zusammenzuarbeiten, welche die Situation der verurteilten Personen kennen müssen, indem sie ihnen alle dazu notwendigen Informationen geben und ihnen, wenn angebracht, Vorschläge unterbreiten.

<sup>4</sup> Die verurteilten Personen unterstehen den Vorschriften der Einrichtung, der sie anvertraut wurden; besondere Richtlinien des Amtes und geltende gesetzliche Grundlagen bleiben vorbehalten.

## 6. KAPITEL

### Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen

#### 1. Vollzugsphase und Entlassung

##### Art. 59 Vollzugsziele

<sup>1</sup> Gemäss Artikel 75 Abs. 1 StGB hat der Vollzug einer Freiheitsstrafe, einer therapeutischen Massnahme oder einer Verwahrung das Verhalten der gefangenen, eingewiesenen oder verwahrten Person zu verbessern, insbesondere ihre Fähigkeit, straffrei zu leben. Der Vollzug hat den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich zu entsprechen, die Betreuung der gefangenen, eingewiesenen oder verwahrten Person zu gewährleisten, schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken und dem Schutz der Öffentlichkeit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessen Rechnung zu tragen.

<sup>2</sup> Der Straf- und Massnahmenvollzug soll die Einsicht der gefangenen, eingewiesenen oder verwahrten Person in die Folgen begangener Straftaten für sich selbst, das Opfer und die Allgemeinheit wecken.

<sup>3</sup> Er soll auf die Wiedereingliederung und die Wiedergutmachung des verursachten Unrechts und Schadens hinwirken.

<sup>4</sup> In allen Vollzugsphasen, in der Anstalt und während des Mandats der Bewährungshilfe muss ein risikoorientierter Straf- und Massnahmenvollzug gewährleistet sein.

##### Art. 60 Übermittlung der strafrechtlichen Urteile und Akten

Die Urteile und Entscheide über den Vollzug von strafrechtlichen Sanktionen werden gemäss Artikel 160 JG an das Amt übermittelt.

**Art. 61** Placement et mandats

<sup>1</sup> Le Service rend une décision en vue du placement, dans laquelle il détermine notamment le lieu du placement et le régime d'exécution. Lorsqu'il choisit le lieu de placement, il tient compte notamment des coûts.

<sup>2</sup> Le Service peut décerner un mandat d'arrêt ou un mandat d'amener en vue de l'exécution de la décision de placement ou d'autres décisions d'exécution de sanctions pénales.

<sup>3</sup> Il peut requérir l'aide de la Police cantonale.

<sup>4</sup> Les dispositions du code de procédure pénale suisse qui régissent la détention provisoire ou pour des motifs de sûreté, l'exécution anticipée ou l'exécution d'une peine privative de liberté ou d'une mesure sont réservées.

**Art. 62** Détention pour des motifs de sûreté

<sup>1</sup> Le Service peut ordonner la mise en détention pour des motifs de sûreté d'une personne avant ou pendant une procédure judiciaire ultérieure au sens des articles 62a al. 3, 62c al. 3 à 6, 63b al. 2 à 5, 64a al. 3 ou 95 al. 5 CP, s'il y a urgence et que la protection de la collectivité ne puisse pas être assurée par d'autres moyens.

<sup>2</sup> Il adresse immédiatement, mais dans les quarante-huit heures au plus, une demande au Tribunal des mesures de contrainte afin de maintenir la détention pour des motifs de sûreté.

**Art. 63** Début de l'exécution et ajournement

<sup>1</sup> L'exécution de la peine privative de liberté commence aussi rapidement que possible après la détermination du régime d'exécution.

<sup>2</sup> L'exécution des mesures débute dès que la personne condamnée peut être placée dans une institution adéquate.

<sup>3</sup> Le Service peut, à la demande de la personne condamnée, ajourner l'exécution d'une peine privative de liberté, pour un motif grave et si la date du début de l'exécution arrêtée par le Service est de nature à entraîner pour la personne condamnée ou pour sa famille un préjudice considérable. Toutefois, l'exécution de la peine ne peut être en principe différée de plus de six mois.

<sup>4</sup> La décision tient compte du motif invoqué, de la durée probable de l'exécution de la peine, de la gravité des actes commis ainsi que du risque de fuite et de récidive.

<sup>5</sup> L'ajournement de l'exécution peut être assorti de conditions dont le non-respect entraîne la révocation de l'ajournement et l'arrestation immédiate.

**Art. 61** Einweisung und Aufträge

<sup>1</sup> Das Amt fällt einen Einweisungsentscheid, in dem insbesondere der Einweisungsort und die Vollzugsform festgelegt werden. Bei der Wahl des Einweisungsortes berücksichtigt es namentlich die Kosten.

<sup>2</sup> Das Amt kann einen Haftbefehl oder einen Vorführungsbefehl erlassen, um den Einweisungsentscheid oder andere Entscheide über den Vollzug von strafrechtlichen Sanktionen zu vollziehen.

<sup>3</sup> Es kann die Hilfe der Kantonspolizei in Anspruch nehmen.

<sup>4</sup> Die Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung über die Untersuchungshaft und die Sicherheitshaft sowie über den vorzeitigen und ordentlichen Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen bleiben vorbehalten.

**Art. 62** Sicherheitshaft

<sup>1</sup> Das Amt kann eine Person vor oder gleichzeitig mit der Einleitung eines nachträglichen richterlichen Verfahrens gemäss den Artikeln 62a Abs. 3, 62c Abs. 3–6, 63b Abs. 2–5, 64a Abs. 3 und 95 Abs. 5 StGB in Sicherheitshaft nehmen, wenn Dringlichkeit besteht und der Schutz der Öffentlichkeit nicht anders gewährleistet werden kann.

<sup>2</sup> Es beantragt dem Zwangsmassnahmengengericht unverzüglich, spätestens aber innert 48 Stunden, die Aufrechterhaltung der Sicherheitshaft.

**Art. 63** Vollzugsbeginn und Vollzugaufschub

<sup>1</sup> Der Vollzug von Freiheitsstrafen beginnt so bald wie möglich nach der Bestimmung der Vollzugsform.

<sup>2</sup> Der Vollzug von Massnahmen beginnt, sobald die verurteilte Person in eine geeignete Einrichtung eingewiesen werden kann.

<sup>3</sup> Das Amt kann auf Antrag der verurteilten Person den Vollzug einer Freiheitsstrafe aufschieben, wenn schwerwiegende Gründe vorliegen oder wenn das vom Amt festgelegte Datum des Vollzugsantritts für die verurteilte Person oder für ihre Familie einen erheblichen Schaden mit sich bringt. Der Vollzug der Strafe darf jedoch grundsätzlich höchstens um sechs Monate aufgeschoben werden.

<sup>4</sup> Beim Entscheid werden der angeführte Grund, die voraussichtliche Vollzugsdauer, die Schwere der begangenen Taten sowie eine allfällige Flucht- und Wiederholungsgefahr berücksichtigt.

<sup>5</sup> Der Vollzugaufschub kann von Bedingungen abhängig gemacht werden, deren Nicht-Einhaltung den Widerruf des Aufschubs und die sofortige Inhaftierung zur Folge hat.

**Art. 64** Transfert

<sup>1</sup> Le Service peut transférer une personne détenue, placée ou internée, pour la suite de l'exécution de sa sanction pénale, dans un autre établissement d'exécution de peines ou de mesures, dans une clinique psychiatrique selon avis médical ou dans une institution privée reconnue, si son état, son comportement ou la sécurité l'exigent, si son traitement le requiert ou si sa réinsertion en est facilitée ainsi que pour tout autre motif pertinent au regard de l'exécution de sa sanction pénale.

<sup>2</sup> Pour des motifs de sécurité, de discipline, ou de place, la personne peut être provisoirement transférée dans un établissement d'exécution de peines ou de mesures ou dans la section de sécurité renforcée d'un tel établissement.

**Art. 65** Interruption de l'exécution

<sup>1</sup> L'exécution d'une peine peut être interrompue pour des motifs graves.

<sup>2</sup> Le Service statue sur l'interruption, sur requête de la personne détenue, ainsi que sur la révocation.

<sup>3</sup> L'interruption de l'exécution peut être assortie de conditions dont le non-respect entraîne la révocation de l'interruption et l'arrestation immédiate.

**Art. 66** Planification de l'exécution

<sup>1</sup> Le Service est responsable de la planification de l'exécution des peines privatives de liberté, des mesures thérapeutiques institutionnelles et de l'internement.

<sup>2</sup> La planification de l'exécution est déterminée en fonction du risque de récidive et intègre les interventions recommandées des points de vue criminologique et forensique.

**Art. 67** Plan d'exécution de la peine ou de la mesure

<sup>1</sup> Lorsque la personne est condamnée à un internement ou à une mesure thérapeutique institutionnelle ou lorsqu'elle doit subir une peine de six mois ou plus, un plan d'exécution de la peine privative de liberté, de la mesure thérapeutique institutionnelle ou de l'internement est établi par l'établissement de détention, en collaboration avec la personne détenue, placée ou internée, ou avec son représentant ou sa représentante légal-e. Ce plan est soumis à la validation du Service. Pour les peines jusqu'à six mois, un plan simplifié est en principe prévu.

**Art. 64** Verlegung

<sup>1</sup> Das Amt kann eine gefangene, eingewiesene oder verwahrte Person zur Fortsetzung des Vollzugs ihrer strafrechtlichen Sanktion in eine andere Straf- oder Massnahmevollzugseinrichtung, auf ärztliche Weisung in eine psychiatrische Klinik oder in eine anerkannte private Institution verlegen, wenn es aufgrund ihres Zustands, ihres Verhaltens oder der Sicherheit nötig ist, ihre Behandlung dies nötig macht oder ihre Eingliederung dadurch eher erreicht wird, sowie aus allen übrigen Gründen, die im Hinblick auf den Vollzug der Sanktion ausschlaggebend sind.

<sup>2</sup> Aus Sicherheits-, Disziplinar- oder Platzgründen kann die Person vorübergehend in eine Straf- oder Massnahmevollzugseinrichtung oder in die Hochsicherheitsabteilung einer solchen Einrichtung verlegt werden.

**Art. 65** Vollzugsunterbrechung

<sup>1</sup> Der Vollzug einer Strafe kann aus schwerwiegenden Gründen unterbrochen werden.

<sup>2</sup> Das Amt entscheidet auf Antrag der gefangenen Person über die Bewilligung und ausserdem über den Widerruf.

<sup>3</sup> Die Vollzugsunterbrechung kann von Bedingungen abhängig gemacht werden, deren Nicht-Einhaltung den Widerruf der Unterbrechung und die sofortige Inhaftierung zur Folge hat.

**Art. 66** Vollzugsplanung

<sup>1</sup> Das Amt ist für die Planung des Vollzugs von Freiheitsstrafen, stationären therapeutischen Massnahmen und Verwahrungen verantwortlich.

<sup>2</sup> Die Vollzugsplanung orientiert sich an der Rückfallgefahr und bezieht die aus kriminologischer und forensischer Sicht empfohlenen Interventionen ein.

**Art. 67** Vollzugsplan für Strafen und Massnahmen

<sup>1</sup> Wurde eine Person zu einer Verwahrung oder zu einer stationären therapeutischen Massnahme verurteilt oder muss sie eine Strafe von sechs Monaten oder mehr verbüssen, so erstellt die Strafanstalt in Zusammenarbeit mit der gefangenen, eingewiesenen oder verwahrten Person oder mit ihrer gesetzlichen Vertreterin oder ihrem gesetzlichen Vertreter einen Plan für den Vollzug der Freiheitsstrafe, der stationären therapeutischen Massnahme oder der Verwahrung. Dieser Plan wird dem Amt zur Genehmigung vorgelegt. Bei Strafen von bis zu sechs Monaten wird in der Regel ein vereinfachter Plan erstellt.

<sup>2</sup> Le Service veille, en étroite collaboration avec l'établissement de détention, à la mise en œuvre des plans d'exécution de la sanction et de la mesure pénales.

<sup>3</sup> Le plan d'exécution de la peine et de la mesure n'est pas une décision au sens de l'article 4 du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative. Il n'est donc pas susceptible de recours.

<sup>4</sup> Les modalités de ces plans sont définies par les dispositions concordataires.

**Art. 68** Communication des données

<sup>1</sup> Les autorités communales, les autorités judiciaires, la Police cantonale, les autorités en charge de l'asile et des migrations et tous les autres services désignés par le Conseil d'Etat fournissent au Service tous les renseignements nécessaires à l'accomplissement de ses tâches.

<sup>2</sup> Le Service avise l'autorité compétente en matière de police des étrangers de la date de libération, conditionnelle ou définitive, de l'exécution d'une sanction pénale subie par une personne étrangère.

<sup>3</sup> Si une autorité atteste qu'elle a connaissance d'une peine ou d'une mesure infligée à une personne détenue, placée ou internée, il est permis de lui fournir sur cette personne les renseignements dont elle a besoin pour accomplir ses tâches.

<sup>4</sup> Dans la mesure où cela est nécessaire, le Service et l'Etablissement sont habilités à transmettre le dossier ou des éléments de celui-ci, y compris les données sensibles, à la direction d'un établissement de détention ou à d'autres personnes ou organes intervenant dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales.

<sup>5</sup> Le traitement des données personnelles est régi, pour le surplus, par la législation sur la protection des données.

**Art. 69** Secret professionnel et devoir d'information

<sup>1</sup> Le secret professionnel, notamment le secret médical, est garanti.

<sup>2</sup> Pour les professionnel-le-s de la santé, la libération du secret suit la procédure fixée par la loi sur la santé.

<sup>3</sup> Lorsqu'un état de nécessité l'exige, pour des faits importants dont ils ont connaissance et qui pourraient porter atteinte à la sécurité de la personne détenue, placée ou internée, à celle de l'unité, du personnel, des intervenants et intervenantes, des personnes codétenues ou encore à la sécurité publique, les professionnel-le-s informent les autorités compétentes et l'Etablissement.

<sup>2</sup> Das Amt sorgt in enger Zusammenarbeit mit der Strafanstalt für die Umsetzung der Vollzugspläne für Strafen und Massnahmen.

<sup>3</sup> Der Vollzugsplan für Strafen und Massnahmen ist kein Entscheid im Sinne von Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege. Er kann demnach nicht angefochten werden.

<sup>4</sup> Die Modalitäten der Vollzugspläne richten sich nach den konkordatsrechtlichen Bestimmungen.

**Art. 68** Weitergabe von Daten

<sup>1</sup> Die Gemeindebehörden, die Gerichtsbehörden, die Kantonspolizei, die für Asyl und Migration zuständigen Behörden und alle übrigen, vom Staatsrat bezeichneten Stellen erteilen dem Amt alle Auskünfte, die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind.

<sup>2</sup> Das Amt informiert die für die Fremdenpolizei zuständige Behörde über das Datum der bedingten oder endgültigen Entlassung einer ausländischen Person aus dem Vollzug einer strafrechtlichen Sanktion.

<sup>3</sup> Belegt eine Behörde, dass sie von einer Strafe oder Massnahme, die einer gefangenen, eingewiesenen oder verwahrten Person auferlegt wurde, Kenntnis hat, so dürfen ihr die Auskünfte über diese Person erteilt werden, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

<sup>4</sup> Wenn nötig sind das Amt und die Anstalt ermächtigt, die Akte oder Teile davon, einschliesslich der besonders schützenswerten Personendaten, an die Direktion einer Strafanstalt oder andere beteiligte Personen und Organe des Straf- und Massnahmenvollzugs zu übermitteln.

<sup>5</sup> Im Übrigen richtet sich die Bearbeitung von Personendaten nach der Gesetzgebung über den Datenschutz.

**Art. 69** Berufsgeheimnis und Informationspflicht

<sup>1</sup> Das Berufsgeheimnis, insbesondere das Arztgeheimnis, ist gewährleistet.

<sup>2</sup> Bei Gesundheitsfachpersonen richtet sich die Befreiung vom Berufsgeheimnis nach dem Verfahren, das im Gesundheitsgesetz festgelegt ist.

<sup>3</sup> Wenn ein Notstand es erfordert, informieren die Fachpersonen die zuständigen Behörden und die Anstalt über wichtige Tatsachen, von denen sie Kenntnis haben und welche die Sicherheit der gefangenen, eingewiesenen oder verwahrten Person, sowie die Sicherheit der Einheit, des Personals, weiterer Beteiligter und Mitgefangener oder die öffentliche Sicherheit gefährden könnten.

**Art. 70** Libération du secret médical en cas d'assistance de probation

Les professionnel-le-s de la santé en charge d'une personne sous assistance de probation (art. 93 CP) ou sous le coup de règles de conduite à caractère médical (art. 94 CP) sont libérés du secret médical dès lors qu'il s'agit d'informer l'autorité compétente sur des faits importants, y compris les données sensibles, pouvant avoir une influence sur l'appréciation de la dangerosité d'une personne considérée.

**Art. 71** Information lors de traitements ordonnés

Dans les cas de traitements ordonnés par la justice ou en cas de mesures prononcées conformément aux articles 56 à 64 CP, les professionnel-le-s de la santé mandatés par l'autorité renseignent cette dernière, à sa demande, sur le suivi et l'évolution du traitement.

*2. Frais***Art. 72** Participation de la personne condamnée

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat arrête les modalités de la participation de la personne condamnée aux frais d'exécution au sens de l'article 380 CP.

<sup>2</sup> Les frais d'exécution sont compensables avec la rémunération de la personne détenue.

**Art. 73** Participation de la personne placée en détention provisoire ou pour des motifs de sûreté

<sup>1</sup> La personne placée en détention provisoire ou pour des motifs de sûreté qui dispose d'un certain niveau de revenu ou de fortune doit payer une participation aux frais de détention.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat établit un tarif, en tenant compte notamment des obligations légales d'entretien assumées par la personne détenue.

<sup>3</sup> Le Ministère public rend les décisions dans les cas d'espèce. Pour les cas de rigueur, il peut, sur demande motivée de la personne détenue, diminuer la participation aux frais de détention.

<sup>4</sup> Les décisions peuvent, dans les trente jours, faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal.

**Art. 70** Befreiung vom Arztgeheimnis bei Bewährungshilfe

Die Gesundheitsfachpersonen, die eine Person behandeln, die unter Bewährungshilfe steht (Art. 93 StGB) oder der medizinische Weisungen auferlegt wurden (Art. 94 StGB), sind vom Arztgeheimnis befreit, wenn sie die zuständige Behörde über wichtige Tatsachen, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, informieren sollen, welche die Beurteilung der Gefährlichkeit der betreffenden Person beeinflussen können.

**Art. 71** Information bei angeordneten Behandlungen

Bei gerichtlich angeordneten Behandlungen und bei Massnahmen, die gemäss den Artikeln 56–64 StGB angeordnet wurden, informieren die von der Behörde beauftragten Gesundheitsfachpersonen die Behörde auf Anfrage über Verlauf und Fortschritt der Behandlung.

*2. Kosten***Art. 72** Beteiligung von Verurteilten

<sup>1</sup> Der Staatsrat legt die Modalitäten für die Beteiligung der verurteilten Personen an den Vollzugskosten im Sinne von Artikel 380 StGB fest.

<sup>2</sup> Die Vollzugskosten können mit dem Arbeitsentgelt der gefangenen Person verrechnet werden.

**Art. 73** Beteiligung von Personen in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft

<sup>1</sup> Personen in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft, die über ein gewisses Einkommensniveau oder Vermögen verfügen, müssen sich an den Haftkosten beteiligen.

<sup>2</sup> Der Staatsrat erstellt dazu einen Tarif und berücksichtigt dabei insbesondere die gesetzlichen Unterhaltspflichten der gefangenen Person.

<sup>3</sup> Die Staatsanwaltschaft entscheidet im Einzelfall. Sie kann in Härtefällen und auf begründetes Gesuch der betroffenen Person die Beteiligung an den Vollzugskosten senken.

<sup>4</sup> Die Entscheide können innert dreissig Tagen beim Kantonsgericht angefochten werden.

### 3. Procédure et voies de droit

#### Art. 74 Généralités

<sup>1</sup> La procédure est régie par le code de procédure et de juridiction administrative.

<sup>2</sup> Sous réserve des règles spéciales, les décisions du Service peuvent faire l'objet d'un recours devant la Direction, puis devant le Tribunal cantonal.

<sup>3</sup> Le recours contre le refus de la libération conditionnelle d'une peine, d'une mesure thérapeutique institutionnelle ou de l'internement ou contre le refus de la levée d'une mesure thérapeutique est porté directement devant le Tribunal cantonal.

<sup>4</sup> Le Ministère public a qualité pour recourir directement devant le Tribunal cantonal contre les décisions d'octroi de la libération conditionnelle, de levée de la mesure et de sorties pour des personnes exécutant une mesure thérapeutique institutionnelle au sens de l'article 59 al. 3 CP ou étant internées.

#### Art. 75 Frais

<sup>1</sup> Lorsque la décision est rendue dans le cours ordinaire de l'exécution des sanctions pénales, aucun frais n'est mis à la charge de la personne condamnée.

<sup>2</sup> Dans tous les autres cas, les frais sont mis à la charge de la personne condamnée.

#### Art. 76 Effet suspensif

Le recours contre une décision portant sur le droit de l'exécution n'a pas d'effet suspensif, sauf si le Service l'accorde pour de justes motifs.

## CHAPITRE 7

### Dispositions finales

#### Art. 77 Dispositions transitoires

a) Nouvelle Commission administrative (art. 15)

La période de fonction des membres de la Commission administrative des Etablissements de Bellechasse prend fin au moment de l'entrée en fonction de la nouvelle Commission administrative de l'Etablissement de détention fribourgeois.

### 3. Verfahren und Rechtsmittel

#### Art. 74 Allgemeine Bestimmungen

<sup>1</sup> Das Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

<sup>2</sup> Die Entscheide des Amtes können bei der Direktion und anschliessend beim Kantonsgericht angefochten werden; Spezialbestimmungen bleiben vorbehalten.

<sup>3</sup> Beschwerden gegen die Ablehnung einer bedingten Entlassung aus einer Strafe, einer stationären therapeutischen Massnahme oder einer Verwahrung oder gegen die Ablehnung der Aufhebung einer therapeutischen Massnahme sind direkt beim Kantonsgericht zu erheben.

<sup>4</sup> Die Staatsanwaltschaft ist berechtigt, direkt beim Kantonsgericht Beschwerde gegen Entscheide über die Gewährung von bedingten Entlassungen, Aufhebungen von Massnahmen und Ausgängen, die Personen in einer stationären therapeutischen Massnahme gemäss Artikel 59 Abs. 3 StGB oder Verwahrte betreffen, einzureichen.

#### Art. 75 Kosten

<sup>1</sup> Wird der Entscheid im Verlauf des ordentlichen Straf- und Massnahmenvollzugs erlassen, so werden der verurteilten Person keine Kosten verrechnet.

<sup>2</sup> In allen übrigen Fällen gehen die Kosten zulasten der verurteilten Person.

#### Art. 76 Aufschiebende Wirkung

Beschwerden gegen Entscheide des Vollzugsrechts haben keine aufschiebende Wirkung, es sei denn, das Amt gewähre sie aus wichtigen Gründen.

## 7. KAPITEL

### Schlussbestimmungen

#### Art. 77 Übergangsbestimmungen

a) Neue Verwaltungskommission (Art. 15)

Die Amtsdauer der Mitglieder der Verwaltungskommission der Anstalten von Bellechasse endet mit dem Amtsantritt der neuen Verwaltungskommission der Freiburger Strafanstalt.

**Art. 78** b) Participation aux frais (art. 73)

Les personnes placées en détention provisoire ou pour des motifs de sûreté au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi participent aux frais des jours de détention qu'ils ont effectués après cette entrée en vigueur.

**Art. 79** c) Procédure (art. 74 à 76)

<sup>1</sup> La procédure est régie par le nouveau droit dès son entrée en vigueur, même si la condamnation est antérieure à cette date.

<sup>2</sup> L'ancien droit s'applique toutefois aux procédures pendantes au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit, si un recours a déjà été introduit devant la Direction.

**Art. 80** Abrogation

La loi du 2 octobre 1996 sur les Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.1) est abrogée.

**Art. 81** Modifications

## a) Justice

La loi du 31 mai 2010 sur la justice (RSF 130.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 153**

*Remplacer les mots «loi d'application du code pénal» par «loi sur l'exécution des peines et des mesures».*

**Art. 160 al. 3**

*Remplacer les mots «loi d'application du code pénal» par «loi sur l'exécution des peines et des mesures».*

**Art. 82** b) Application du code pénal

La loi du 6 octobre 2006 d'application du code pénal (RSF 31.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 1 al. 1**

*Ajouter, à la fin de l'alinéa 1, les mots «, à l'exception des peines privatives de liberté, des mesures et des peines restrictives de liberté relevant du droit pénal».*

**Art. 78** b) Kostenbeteiligung (Art. 73)

Personen, die sich bei Inkrafttreten des neuen Gesetzes in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft befinden, beteiligen sich an den Kosten für die Hafttage, die sie nach diesem Inkrafttreten verbüssen.

**Art. 79** c) Verfahren (Art. 74–76)

<sup>1</sup> Für das Verfahren gilt die neue Gesetzgebung ab ihrem Inkrafttreten, auch wenn die Verurteilung vor diesem Datum erfolgte.

<sup>2</sup> Für Verfahren, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Gesetzgebung hängig waren, gilt hingegen das alte Recht, wenn bei der Direktion bereits eine Beschwerde eingegangen ist.

**Art. 80** Aufhebung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 2. Oktober 1996 über die Anstalten von Bellechasse (SGF 341.1.1) wird aufgehoben.

**Art. 81** Änderung bisherigen Rechts

## a) Justizgesetz

Das Justizgesetz vom 31. Mai 2010 (SGF 130.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 153**

*Den Ausdruck «Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch» durch «Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug» ersetzen.*

**Art. 160 Abs. 3**

*Den Ausdruck «Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch» durch «Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug» ersetzen.*

**Art. 82** b) Einführung zum Strafgesetzbuch

Das Einführungsgesetz vom 6. Oktober 2006 zum Strafgesetzbuch (SGF 31.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 1 Abs. 1**

*Am Ende des Absatzes 1 den Ausdruck «mit Ausnahme der strafrechtlichen Freiheitsstrafen und freiheitsbeschränkenden Strafen und Massnahmen» einfügen.*

*Art. 2, let. a à c, art. 3, art. 15 à 17 et art. 21*

*Abrogés*

**Art. 83** c) Santé

La loi du 16 novembre 1999 sur la santé (RSF 821.0.1) est modifiée comme il suit:

*Art. 53 al. 3*

<sup>3</sup> Les dispositions du code civil suisse sur la protection de l'adulte et de l'enfant et de la loi sur l'exécution des peines et des mesures sont réservées.

**Art. 84** Entrée en vigueur et referendum

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

*Art. 2, Bst. a–c, Art. 3, Art. 15–17 und Art. 21*

*Aufgehoben*

**Art. 83** c) Gesundheit

Das Gesundheitsgesetz vom 16. November 1999 (SGF 821.0.1) wird wie folgt geändert:

*Art. 53 Abs. 3*

<sup>3</sup> Die Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs zum Kindes- und Erwachsenenschutz und des Gesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug bleiben vorbehalten.

**Art. 84** Inkrafttreten und Referendum

<sup>1</sup> Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

GRAND CONSEIL

2015-DSJ-244

**Projet de loi  
Exécution des peines et des mesures (LEPM)**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2016-113*

*Présidence* : Roland Mesot

*Membres* : Susanne Aebischer, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Antoinette de Weck, Olivier Flechtner, Denis Grandjean, Bernadette Hänni-Fischer, Benoît Piller, Gilberte Schär, André Schoenenweid, Jean-Daniel Wicht

Entrée en matière

A l'unanimité des membres présents (un membre excusé), 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. 2 al. 2**

<sup>2</sup> Les dispositions de la présente loi relatives au statut des personnes détenues avant et après jugement, notamment en matière disciplinaire, s'appliquent à toute personne détenue sur territoire fribourgeois.

<sup>2</sup> ~~Les dispositions de la présente loi relatives à l'exécution des sanctions pénales avant et après jugement s'appliquent à toutes les personnes détenues sur le territoire fribourgeois ou en exécution d'une sanction pénale sous autorité fribourgeoise.~~

**Art. 6 al. 5**

<sup>5</sup> Sauf disposition contraire, Elle nomme les personnes représentant le canton de Fribourg au sein des organes concordataires.

GROSSER RAT

2015-DSJ-244

**Gesetzesentwurf  
Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG)**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2016-113*

*Präsidium*: Roland Mesot

*Mitglieder*: Susanne Aebischer, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Antoinette de Weck, Olivier Flechtner, Denis Grandjean, Bernadette Hänni-Fischer, Benoît Piller, Gilberte Schär, André Schoenenweid, Jean-Daniel Wicht

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat mit den Stimmen aller anwesenden Mitglieder (ein Mitglied war entschuldigt), auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

**Art. 2 Abs. 2**

**A7** <sup>2</sup> Die Bestimmungen dieses Gesetzes zu den gefangenen Personen vor und nach einer Verurteilung, namentlich im Bereich des Disziplinarrechts, gelten für alle Personen, die auf Freiburger Kantonsgebiet inhaftiert sind.

<sup>2</sup> ~~Die Bestimmungen dieses Gesetzes zum Vollzug der Sanktionen vor und nach einer Verurteilung gelten für alle Personen, die auf Freiburger Kantonsgebiet inhaftiert sind oder die sich im Vollzug einer strafrechtlichen Sanktion unter Freiburger Aufsicht befinden.~~

**Art. 6 Abs. 5**

**A8** <sup>5</sup> Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, Sie ernennen Sie die kantonalen Vertreterinnen und Vertreter für die verschiedenen

		Konkordatsorgane.
<b>Art. 7 al. 1</b>		<b>Art. 7 Abs. 1</b>
<i>Ne concerne que le texte allemand.</i>	<b>A1</b>	<sup>1</sup> Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, ist das <del>Amt, das</del> für den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen und die Bewährungshilfe verantwortliche <u>Amt ist</u> (das Amt); die zuständige Behörde und [...].
<b>Art. 7 al. 1</b>		<b>Art. 7 Abs. 1</b>
<sup>1</sup> [ <i>Le service responsable est</i> ] l'autorité compétente et l'autorité d'exécution <u>selon les dispositions au sens du code pénal suisse et du code de procédure pénale suisse relatives à l'exécution des peines et à la probation.</u>	<b>A9</b>	<sup>1</sup> [ <i>Das verantwortliche Amt ist</i> ] die zuständige Behörde und die Vollzugsbehörde, <u>wie bestimmt im im Sinne des Schweizerischen Strafgesetzbuchs und in der Schweizerischen Strafprozessordnung zum Strafvollzug und zur Bewährungshilfe.</u>
<b>Art. 7 al. 5</b>		<b>Art. 7 Abs. 5</b>
<sup>5</sup> Il <u>renseigne lui appartient de renseigner</u> les autorités judiciaires ou administratives sur des faits qui, survenant au cours de l'exécution d'une peine ou d'une mesure, [...].	<b>A2</b>	<sup>5</sup> Es <u>informiert hat die Aufgabe</u> , die Gerichts- und Verwaltungsbehörden über Vorfälle <u>zu informieren</u> , die sich während des Vollzugs einer Strafe oder Massnahme ereignen [...].
<b>Art. 13</b>		<b>Art. 13</b>
Sur la proposition de la Direction et après avoir consulté préalablement la Commission administrative, le Conseil d'Etat dispose <u>notamment</u> des attributions suivantes: [...].	<b>A10</b>	Auf Antrag der Direktion und nach vorgängiger Anhörung der Verwaltungskommission hat der Staatsrat <u>namentlich</u> folgende Befugnisse: [...].
<b>Art. 13, let. b</b>		<b>Art. 13, Bst. b</b>
b) il nomme le directeur ou la directrice de l'Etablissement et les membres de la Commission administrative, <u>sous réserve de l'article 16 al. 4.</u>	<b>A11</b>	b) Er ernennt die Direktorin oder den Direktor der Anstalt und die Mitglieder der Verwaltungskommission, <u>unter Vorbehalt von Artikel 16 Abs. 4.</u>
<b>Art. 14 al. 2, let. g</b>		<b>Art. 14 Abs. 2, Bst. g</b>
<i>Ne concerne que le texte allemand.</i>	<b>A12</b>	<sup>2</sup> Sie hat namentlich folgende Kompetenzen: g) Sie genehmigt <u>Abkommen Verträge</u> , welche die Anstalt verpflichten.
<b>Art. 28 al. 1</b>		<b>Art. 28 Abs. 1</b>
<i>Ne concerne que le texte allemand.</i>	<b>A13</b>	<sup>1</sup> Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Anstalt legen in einer <u>periodisch regelmässig</u> stattfindenden Zeremonie vor der Vorsteherin oder dem Vorsteher der Direktion, [...].
<b>Subdivision 5.</b>		<b>Unterabteilung 5.</b>
<i>Ne concerne que le texte allemand.</i>	<b>A14</b>	<u>Finanzhaushalt Haushaltsführung</u>

**Art. 52 al. 3 (nouveau)**

<sup>3 (nouveau)</sup> Dans la mesure du possible, il sera tenu compte des besoins des personnes détenues âgées.

**A15****Art. 52 Abs. 3 (neu)**

<sup>3 (neu)</sup> Soweit als möglich, sind die Bedürfnisse von älteren gefangenen Personen zu berücksichtigen.

**Art. 64 al. 3 (nouveau)**

<sup>3 (nouveau)</sup> Lors du transfert, le Service veille à ce que l'établissement de détention transmette le dossier au nouvel établissement.

**A16****Art. 64 Abs. 3 (neu)**

<sup>3 (neu)</sup> Während der Verlegung sorgt das Amt dafür, dass die Strafanstalt die Akte an die neue Einrichtung übermittelt.

**Art. 72 al. 2***Biffer.***A6****Art. 72 Abs. 2***Streichen.***Vote final**

La commission propose à l'unanimité au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

**Schlussabstimmung**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

**Catégorisation du débat**

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

**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 :

**Abgelehnte Anträge**

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

**Amendements****Art. 42 al. 2 (nouveau)**<sup>1</sup> [...].

<sup>2 (nouveau)</sup> A cet effet, les moyens nécessaires à cette formation sont mis à disposition de la personne concernée.

**A3****Änderungsanträge****Art. 42 Abs. 2 (neu)**<sup>1</sup> [...].

<sup>2 (neu)</sup> Zu diesem Zweck werden die nötigen Mittel für diese Ausbildung den betroffenen Personen zur Verfügung gestellt.

**Art. 68 al. 4**

~~<sup>4</sup> Dans la mesure où cela est nécessaire, le Service et l'Etablissement transmettent sont habilités à transmettre le dossier ou des éléments de celui-ci, y compris les données sensibles, [...] dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales.~~

**A4****Art. 68 Abs. 4**

~~<sup>4</sup> Wenn nötig sind das Amt und die Anstalt ermächtigt, Das Amt und die Anstalt übermitteln die Akte oder Teile davon, einschliesslich der besonders schützenswerten Personendaten, [...] des Straf- und Massnahmenvollzugs zu übermitteln.~~

**Art. 72 al. 2**

<sup>2</sup> Les frais d'exécution sont partiellement compensables avec la rémunération de la personne détenue.

**A5**

**Art. 72 Abs. 2**

<sup>2</sup> Die Vollzugskosten können teilweise mit dem Arbeitsentgelt der gefangenen Person verrechnet werden.

**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 tacitement.

**A1  
CE**

La proposition A2, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée tacitement.

**A2  
CE**

La proposition A3, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 5 voix contre 3 et 2 abstentions (un membre excusé).

**A3  
CE**

La proposition A4, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité des membres présents (un membre a quitté la séance et un membre excusé).

**A4  
CE**

La proposition A5, opposée à la proposition A6, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.

**A5  
A6**

Deuxième lecture

La proposition A7, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.

**A7  
CE**

La proposition A8, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.

**A8  
CE**

La proposition A9, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.

**A9  
CE**

La proposition A10, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.

**A10  
CE**

La proposition A11, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.

**A11  
CE**

La proposition A12, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat,

**A12**

**Abstimmungsergebnisse**

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

Antrag A1 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Antrag A2 obsiegt stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 5 gegen 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen (ein Mitglied war entschuldigt).

Antrag A4 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit den Stimmen aller anwesenden Mitglieder (XXXX und ein Mitglied war entschuldigt).

Antrag A5 obsiegt gegen Antrag A6 mit 8 gegen 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Zweite Lesung

Antrag A7 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Antrag A8 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Antrag A9 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Antrag A10 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Antrag A11 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.

Antrag A12 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des

est acceptée à l'unanimité.	<b>CE</b>	Staatsrats.
La proposition A13, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.	<b>A13 CE</b>	Antrag A13 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.
La proposition A14, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.	<b>A14 CE</b>	Antrag A14 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.
La proposition A3, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	<b>A3 CE</b>	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 7 gegen 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A15, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.	<b>A15 CE</b>	Antrag A15 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.
La proposition A16, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée à l'unanimité.	<b>A16 CE</b>	Antrag A16 obsiegt einstimmig gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats.
La proposition A4, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est refusée à l'unanimité.	<b>A4 CE</b>	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt einstimmig gegen Antrag A4.
La proposition A6, opposée à la proposition A5, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	<b>A6 A5</b>	Antrag A6 obsiegt gegen Antrag A5 mit 7 gegen 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

### Troisième lecture

La proposition A7 opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est confirmée tacitement.	<b>A7 CE</b>	Antrag A7 wird stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats bestätigt.
La proposition A8 opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est confirmée tacitement.	<b>A8 CE</b>	Antrag A8 wird stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats bestätigt.
La proposition A9 opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est confirmée tacitement.	<b>A9 CE</b>	Antrag A9 wird stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats bestätigt.
La proposition A10 opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est confirmée tacitement.	<b>A10 CE</b>	Antrag A10 wird stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats bestätigt.
La proposition A11 opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est confirmée tacitement.	<b>A11 CE</b>	Antrag A11 wird stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats bestätigt.
La proposition A12 opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est confirmée tacitement.	<b>A12 CE</b>	Antrag A12 wird stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats bestätigt.
La proposition A13 opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est confirmée tacitement.	<b>A13 CE</b>	Antrag A13 wird stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats bestätigt.
La proposition A14 opposée à la version initiale du Conseil d'Etat,	<b>A14</b>	Antrag A14 wird stillschweigend gegen die ursprüngliche

### Dritte Lesung

est confirmée tacitement.	<b>CE</b>	Fassung des Staatsrats bestätigt.
La proposition A15 opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est confirmée tacitement.	<b>A15</b> <b>CE</b>	Antrag A15 wird stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats bestätigt.
La proposition A16 opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est confirmée tacitement.	<b>A16</b> <b>CE</b>	Antrag A16 wird stillschweigend gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats bestätigt.
La version initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A4, est confirmée tacitement.	<b>CE</b> <b>A4</b>	Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats wird stillschweigend gegen Antrag A4 bestätigt.
La proposition A6, opposée à la proposition A5, est confirmée tacitement.	<b>A6</b> <b>A5</b>	Antrag A6 wird stillschweigend gegen Antrag A5 bestätigt.

*Le 22 septembre 2016*

*Den 22. September 2016*

**Message 2016-DAEC-122**

4 juillet 2016

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement additionnel  
pour le subventionnement des frais de suppression de passages à niveau des TPF  
ou d'amélioration de leur sécurité**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement additionnel d'un montant de 1 248 000 francs pour le subventionnement des frais de suppression de passages à niveau situés sur les lignes ferroviaires TPF. Ce crédit complémentaire au *crédit d'engagement pour le subventionnement des frais de suppression de passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité*, accepté par le Grand Conseil en octobre 2007, est rendu nécessaire par la modification des exigences de sécurité, qui ont induit des coûts d'assainissement plus élevés que prévus en 2007, ainsi qu'à un nombre supérieur de passages à assainir.

Le présent message s'articule comme suit:

<b>1. Contexte</b>	<b>1</b>
1.1. Crédit d'engagement de 2007 et base légale	1
1.2. Augmentation des exigences en matière de sécurité	1
<b>2. Etat de la situation et objet du décret</b>	<b>2</b>
<b>3. Autres aspects</b>	<b>2</b>
<b>4. Conclusion</b>	<b>2</b>

**1. Contexte****1.1. Crédit d'engagement de 2007 et base légale**

Le Grand Conseil a accepté en octobre 2007 l'octroi d'un crédit d'engagement de 4 225 000 francs pour le subventionnement de la suppression de passages à niveau ou de l'amélioration de leur sécurité. Ce décret faisait suite à l'acceptation le 11 mai 2005 de la motion du député Hans-Rudolf Beyeler demandant «que le canton prenne en charge, dès 2006, la part prise antérieurement par la Confédération à l'assainissement des passages à niveau». Cette aide cantonale est basée sur la loi sur les routes (LR) qui précise que:

- > «L'Etat peut contribuer aux frais de suppression de passages à niveau dangereux ou à l'amélioration de leur sécurité pour la période 2008 à 2014» (art. 136 al. 1);
- > «Un passage à niveau est réputé dangereux lorsque le temps de visibilité est inférieur à douze secondes avant le passage du train» (art. 136 al. 2);
- > Les subventions «sont fixées à 65% des coûts effectifs ressortant du décompte final des travaux d'assainissement. Toutefois, les dépenses sont prises en compte jusqu'à concurrence de 120 000 francs» (art. 137).

La subvention maximale est donc de 78 000 francs par passage à niveau.

Si le décret d'octobre 2007 ne précisait ni le nombre de passages à niveau ni les noms des sociétés bénéficiaires, le montant du crédit a été calculé en fonction des données et montants communiqués par les entreprises de transport. Le nombre de passages à niveau à assainir répondant aux critères fixés par la loi était alors estimé à 65, dont 55 pour les TPF, et le montant de la subvention moyenne à 62 600 francs. A ces chiffres s'ajoutait une aide de 156 000 francs pour des cas particuliers<sup>1</sup>.

**1.2. Augmentation des exigences en matière de sécurité**

Le nombre de passages à niveau à assainir et le coût de leur assainissement ont cependant été plus élevés qu'initialement prévu, ce en raison de:

<sup>1</sup> Les entreprises de transport ont calculé le nombre de passages à niveau à assainir en fonction du critère de sécurité de 12 secondes de temps de visibilité (art. 136 al. 2 LR). Toutefois, certains passages à niveau ayant des temps de visibilité supérieurs à 12 secondes étaient tout de même jugés dangereux en raison par exemple de la proximité immédiate d'une route.

- > L'accroissement des exigences légales qui a provoqué une augmentation des coûts et du nombre de passages à niveau à assainir: depuis 2012, les entreprises de transport doivent respecter le règlement VSS «RTE 25931 Regel Technik Eisenbahn» qui découle des dispositions d'exécution de l'ordonnance sur les chemins de fer (DE-OCF) et induit de nouvelles contraintes sécuritaires;
- > L'augmentation de la vitesse des trains circulant sur les lignes du RER Fribourg | Freiburg qui a entraîné une augmentation du nombre de passages à niveau à assainir selon les critères fixés par la loi.

Ainsi, le nombre de passages à niveau situés sur les lignes ferroviaires TPF à assainir et correspondant aux critères de subventionnement est passé de 55 à 74<sup>1</sup>.

## 2. État de la situation et objet du décret

A ce jour, 56 promesses de subventions ont été accordées, soit 39 aux TPF et 17 aux CFF. Une subvention cantonale moyenne de 75 261 francs par passage à niveau a été versée (soit une augmentation de 12 661 francs par rapport au montant estimé en 2007) et un total de 4 214 616 francs.

La situation des assainissements des passages à niveau TPF est la suivante:

- > 74 passages à niveau ont été ou doivent être assainis<sup>2</sup>,
- > 39 ont ou vont bénéficier d'une subvention cantonale (21 subventions ont déjà été versées et 18 le seront dans le cadre des exercices budgétaires 2016 et suivants), soit un montant d'environ 2,9 millions de francs.

35 passages à niveau (74 moins 39) ne peuvent bénéficier d'un subventionnement de l'Etat, le crédit octroyé en 2007 étant épuisé.

Ainsi, sur les 55 passages à niveau TPF recensés en vue de la demande de crédit d'engagement de 2007, 16 n'ont pu bénéficier d'une subvention cantonale alors que celle-ci a été intégrée à leur plan de financement et qu'ils répondent aux critères fixés dans la LR (voir 1.1). A relever que les CFF et le MOB ont obtenu globalement un subventionnement pour 17 assainissements de passages à niveau, contre 10 recensés dans la demande du crédit d'engagement de 2007. Cette situation étant due à l'accroissement des exigences imposées par la Confédération et du nombre de passages à assainir, et étant donné que les dossiers de plans ont été déposés avant le 31 décembre 2014, conformément à l'article 136 al. 1 de la LR, il est proposé au Grand Conseil d'accorder aux TPF le subventionnement de l'assainissement des 16 passages à niveau additionnels, par le biais d'un crédit d'engagement additionnel de 1 248 000 francs, montant qui correspond à une sub-

vention cantonale de 78 000 francs<sup>3</sup>. Ce crédit est demandé en vertu de l'article 33 de la loi sur les finances de l'Etat qui stipule que «*si un crédit d'engagement se révèle insuffisant, un crédit additionnel doit être demandé avant tout nouvel engagement*».

Le financement des 19 passages à niveau, qui n'ont pas été prévus en 2007, a été intégré dans les conventions de prestations 2011–2012 et 2013–2016 entre la Confédération, le canton et les TPF sans tenir compte d'une subvention cantonale. Ce financement est assuré depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 par le fonds fédéral d'infrastructure ferroviaire (FIF).

## 3. Autres aspects

Le crédit d'engagement initial de 4 225 000 francs et le crédit d'engagement additionnel de 1 248 000 francs totalisent 5 473 000 francs. Ce montant étant plus élevé que le 1/8 % des dépenses de l'Etat (4 423 820 de francs selon l'ordonnance précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat), le projet de décret devra, conformément à l'article 141 al. 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil, être adopté à la majorité des membres du Grand Conseil (56 voix) et non à la majorité des membres présents (art. 140 de la même loi).

Etant donné qu'il est inférieur aux montants déterminants prévus dans la Constitution du Canton de Fribourg du 16 mai 2004 (art. 45 et 46), à savoir 1/4 % et 1 % des dépenses de l'Etat (8 847 639 francs et 35 390 557 francs selon l'ordonnance précitée), le présent décret n'est pas soumis au référendum financier facultatif ou obligatoire.

## 4. Conclusion

Cette demande de crédit additionnel découle de l'augmentation des exigences fédérales en matière de sécurité et de celle de la vitesse des trains sur le réseau des TPF. La suppression de certains passages à niveaux ou l'amélioration de leur sécurité est non seulement obligatoire, mais permet de réduire considérablement le nombre d'accidents. Les TPF mènent d'ailleurs une politique active en matière de sécurité et il convient de l'encourager.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à accepter ce projet de décret.

<sup>1</sup> Les autres entreprises de transport (CFF, MOB, BLS) n'ont présenté aucune nouvelle demande de subventionnement.

<sup>2</sup> Quatre n'ont pas encore été assainis (état au 14 avril 2016).

<sup>3</sup> Soit la subvention maximale par passage à niveau prévue conformément à l'art. 137 LR (voir point 1.1).

**Botschaft 2016-DAEC-122**

4. Juli 2016

—  
**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Dekretsentwurf über einen zusätzlichen Verpflichtungskredit für Beiträge  
an die Aufhebung oder Sicherung von Bahnübergängen der TPF**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Dekretsentwurf über einen zusätzlichen Verpflichtungskredit von 1 248 000 Franken für Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Bahnübergängen der TPF. Dieser Zusatzkredit in Ergänzung zum *Verpflichtungskredit für Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Bahnübergängen*, den der Grosse Rat im Oktober 2007 verabschiedet hat, ist einerseits nötig, weil neue Sicherheitsanforderungen die Sanierungskosten im Vergleich zum 2007 vorgesehenen Betrag haben ansteigen lassen, und andererseits, weil zusätzliche Bahnübergänge saniert werden müssen.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Hintergrund</b>	<b>3</b>
1.1. Verpflichtungskredit von 2007 und rechtliche Grundlage	3
1.2. Erhöhte Sicherheitsanforderungen	3
<b>2. Aktueller Stand und Gegenstand des Dekrets</b>	<b>4</b>
<b>3. Andere Folgen</b>	<b>4</b>
<b>4. Schlussfolgerung</b>	<b>4</b>

**1. Hintergrund****1.1. Verpflichtungskredit von 2007 und rechtliche Grundlage**

Im Oktober 2007 verabschiedete der Grosse Rat einen Verpflichtungskredit von 4 225 000 Franken für Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Bahnübergängen. Mit dem Dekret wurde dem Willen des Grossen Rats Rechnung getragen, der am 11. Mai 2005 die Motion von Grossrat Hans-Rudolf Beyeler erheblich erklärt und sich somit dafür ausgesprochen hatte, dass der Kanton ab 2006 die Kosten für die Sanierung der Bahnübergänge übernimmt, die bisher vom Bund getragen wurden. Grundlage für diese Kantonsbeiträge ist das Strassengesetz (StrG), das Folgendes festlegt:

- > Der Staat kann von 2008 bis 2014 finanzielle Beiträge an die Kosten für die Aufhebung oder Sicherung von gefährlichen Bahnübergängen leisten (Art. 136 Abs. 1).
- > Als gefährlich gelten Bahnübergänge, bei denen die Sichtzeit bis zum Eintreffen des Zuges weniger als 12 Sekunden beträgt (Art. 136 Abs. 2 StrG).
- > Die Subventionen betragen 65% der effektiven Kosten gemäss Schlussabrechnung für die Sanierungsarbeiten. Es können jedoch Kosten von höchstens 120 000 Franken geltend gemacht werden (Art. 137 Abs. 3 StrG).

Das heisst, dass der Beitrag je Bahnübergang höchstens 78 000 Franken betragen kann.

Zwar waren im Dekret von Oktober 2007 weder die Zahl der betroffenen Bahnübergänge noch die begünstigten Transportunternehmen erwähnt, doch war die Höhe des Kredits aufgrund der von den Transportunternehmen übermittelten Angaben und Beträge berechnet worden. Die Zahl der Bahnübergänge, welche die Kriterien des Gesetzes erfüllen, war damals auf 65 (davon 55 auf den TPF-Linien) geschätzt und die durchschnittliche Subvention mit 62 600 Franken veranschlagt worden. Dazu kamen 156 000 Franken für Spezialfälle<sup>1</sup>.

**1.2. Erhöhte Sicherheitsanforderungen**

Die Zahl der sanierungsbedürftigen Bahnübergänge und die Sanierungskosten fallen indessen höher aus als ursprünglich angenommen. Die Gründe dafür lauten:

<sup>1</sup> Die Transportunternehmen bestimmten die sanierungsbedürftigen Bahnübergänge grundsätzlich aufgrund der geforderten Sichtzeit von 12 Sekunden (Art. 136 Abs. 2 StrG). Daneben wurden bestimmte Bahnübergänge mit einer Sichtzeit von über 12 Sekunden aus anderen Gründen (z. B. unmittelbare Nähe zu einer Strasse) als gefährlich eingestuft.

- > Strengere rechtliche Vorschriften erhöhen die Zahl der sanierungsbedürftigen Bahnübergänge und die Sanierungskosten. Seit 2012 müssen die Transportunternehmen die VSS-Regelung «RTE 25931 Regel Technik Eisenbahn» einhalten, die sich aus den Ausführungsbestimmungen zur Eisenbahnverordnung des Bundes (AB-EBV) ableitet und neue Sicherheitsforderungen eingeführt hat.
- > Aus den höheren Geschwindigkeiten der Züge auf den Linien der RER Fribourg | Freiburg resultiert eine Erhöhung der Zahl der Bahnübergänge, bei denen die Vorgaben des Gesetzes nicht eingehalten sind und deshalb saniert werden müssen.

So stieg die Zahl der Bahnübergänge auf den Eisenbahnlinien der TPF, welche die Subventionskriterien erfüllen, von 55 auf 74<sup>1</sup>.

## 2. Aktueller Stand und Gegenstand des Dekrets

Bis heute wurden 56 Beitragsversprechen abgegeben, davon 39 an die TPF und 17 an die SBB. Der durchschnittliche Kantonsbeitrag, der pro Bahnübergang ausbezahlt wurde, beläuft sich auf 75 261 Franken, was gegenüber dem 2007 geschätzten Betrag einer Erhöhung von 12 661 Franken gleichkommt. Insgesamt ergibt dies einen Betrag von 4 214 616 Franken.

Eine Bestandesaufnahme zur Sanierung der TPF-Bahnübergänge ergibt folgendes Bild:

- > 74 Bahnübergänge wurden bereits saniert oder müssen es noch werden<sup>2</sup>.
- > Deren 39 kommen in den Genuss eines Kantonsbeitrags (21 Beiträge wurden bereits ausbezahlt und 18 werden im Rahmen des Voranschlagsjahrs 2016 ausgerichtet werden). Dies ergibt einen Gesamtbetrag von rund 2,9 Millionen Franken.

35 Bahnübergänge (74 minus 39) erhalten keinen Kantonsbeitrag, weil der 2007 gewährte Kredit ausgeschöpft ist.

Dies bedeutet, dass von den 55 TPF-Bahnübergängen, die Gegenstand des Kreditbegehrens von 2007 waren, 16 keinen Kantonsbeitrag erhalten haben, obschon der Beitrag Bestandteil des Finanzierungsplans war und die betroffenen Bahnübergänge die Vorgaben nach StrG für eine Subventionierung erfüllen (vgl. Punkt 1.1). Die SBB und MOB erhielten Beiträge an die Sanierung von insgesamt 17 Bahnübergängen; im Kreditbegehren von 2007 waren 10 vorgesehen. Dies ist auf die gestiegenen Anforderungen, die der Bund eingeführt hat, und die höhere Zahl der

sanierungsbedürftigen Bahnübergänge zurückzuführen. Aus diesem Grund und weil die Planakten vor dem 31. Dezember 2014 eingereicht worden waren (Frist nach Art. 136 Abs. 1 StrG), schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, den TPF mit einem zusätzlichen Verpflichtungskredit von 1 248 000 Franken für Kantonsbeiträge an die Sanierung dieser 16 Bahnübergänge zu gewähren. Dies entspricht einem durchschnittlichen Kantonsbeitrag von 78 000 Franken<sup>3</sup>. Das Kreditbegehren wird in Einklang mit Artikel 33 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) eingereicht, der Folgendes festlegt: «Erweist sich ein Verpflichtungskredit als nicht ausreichend, so muss ein Zusatzkredit eingeholt werden, bevor neue Verpflichtungen eingegangen werden.»

Die Finanzierung für die 19 Bahnübergänge, die nicht Gegenstand des Kreditbegehrens von 2007 waren, wurde in die Leistungsvereinbarungen für die Perioden 2011–2012 und 2013–2016 zwischen dem Bund, dem Kanton und den TPF aufgenommen und wird seit dem 1. Januar 2016 über den Bahninfrastrukturfonds (BIF) sichergestellt.

## 3. Andere Folgen

Der ursprüngliche Verpflichtungskredit von 4 225 000 Franken und der zusätzliche Verpflichtungskredit von 1 248 000 Franken ergeben zusammen 5 473 000 Franken. Weil dieser Betrag ⅓ % der Gesamtausgaben (4 423 820 Franken gemäss Verordnung über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung) übersteigt, ist für dieses Dekret laut Artikel 141 Abs. 2 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG) das qualifizierte Mehr erforderlich. Es muss mit anderen Worten von der Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats (56 Mitglieder, siehe Art. 140 GRG) und nicht bloss von der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (einfaches Mehr) angenommen werden.

Dieses Dekret untersteht weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Finanzreferendum, weil der Betrag unter den in den Artikeln 45 und 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 festgelegten Schwellen (mehr als ¼ % und 1 % der Gesamtausgaben bzw. mehr als 8 847 639 Franken und 35 390 557 Franken gemäss der oben erwähnten Verordnung) liegt.

## 4. Schlussfolgerung

Das Zusatzkreditbegehren ist die Folge der Erhöhung der eidgenössischen Sicherheitsanforderungen und der grösseren Zuggeschwindigkeiten auf dem TPF-Netz. Die Aufhebung oder Sanierung der Bahnübergänge ist nicht nur obligatorisch, sondern führt auch zu einer erheblichen

<sup>1</sup> Die anderen Transportunternehmen (SBB, MOB, BLS) haben keine neuen Beitragsgesuche eingereicht.

<sup>2</sup> Bei 4 Bahnübergängen steht die Sanierung noch an (Stand: 14. April 2016).

<sup>3</sup> Entspricht dem Höchstbeitrag je Bahnübergang gemäss Art. 137 StrG (vgl. Punkt 1.1).

Verringerung des Unfallrisikos. Die TPF führen im Übrigen eine aktive Sicherheitspolitik, die es zu unterstützen gilt.

Aus diesen Gründen ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, den Dekretsentwurf anzunehmen.

\_\_\_\_\_

## Décret

du

**relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement additionnel pour le subventionnement des frais de suppression de passages à niveau des TPF ou d'amélioration de leur sécurité**

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 45 et 46 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu la loi du 15 décembre 1967 sur les routes;

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat;

Vu la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions;

Vu le message 2016-DAEC-122 du Conseil d'Etat du 4 juillet 2016;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

### Art. 1

Un crédit d'engagement additionnel au crédit alloué par le Grand Conseil le 9 octobre 2007 (ROF 2007\_096), d'un montant net de 1 248 000 francs, est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue de contribuer aux frais de suppression de 16 passages à niveau des TPF ou d'amélioration de leur sécurité.

### Art. 2

<sup>1</sup> Les crédits de paiement nécessaires seront portés au budget d'investissement du Service de la mobilité, sous le centre de charges SMOB/5640.021 «Subventions cantonales aux tiers pour l'assainissement des passages à niveau».

<sup>2</sup> Les disponibilités financières de l'Etat sont réservées.

## Dekret

vom

**über einen zusätzlichen Verpflichtungskredit für Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Bahnübergängen der TPF**

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 45 und 46 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf das Strassengesetz vom 15. Dezember 1967;

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates;

gestützt auf das Subventionsgesetz vom 17. November 1999;

nach Einsicht in die Botschaft 2016-DAEC-122 des Staatsrats vom 4. Juli 2016;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

### Art. 1

Für Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von 16 Bahnübergängen der TPF wird bei der Finanzverwaltung ein zusätzlicher Verpflichtungskredit von 1 248 000 Franken zum Kredit des Grossen Rats vom 9. Oktober 2007 (ASF 2007\_096) eröffnet.

### Art. 2

<sup>1</sup> Die erforderlichen Zahlungskredite werden unter der Kostenstelle SMOB/5640.021 «Kantonsbeiträge an die Eisenbahngesellschaften für die Sanierung der Niveauübergänge» in den Investitionsvoranschlag des Amtes für Mobilität aufgenommen.

<sup>2</sup> Die verfügbaren Mittel des Staates bleiben vorbehalten.

**Art. 3**

Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.

**Art. 3**

Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

2016-DAEC-122

**Projet de décret :**  
**Crédit d'engagement additionnel pour le subventionnement des frais de suppression de passages à niveau des TPF ou d'amélioration de leur sécurité**

*Propositions de la Commission des routes et cours d'eau  
 CRoutes*

*Présidence* : Elian Collaud

*Vice-présidence* : Jean-Daniel Wicht

*Membres* : Simon Bischof, Christian Ducotterd, Josef Fasel, Fritz Glauser, Ueli Johner-Etter, Marc Menoud, Rose-Marie Rodriguez, François Roubaty, Silvio Serena

**Entrée en matière**

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

**Vote final**

Par 7 voix contre 0 et 0 abstentions (4 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

**Catégorisation du débat**

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie II (débat organisé).

*Le 16 septembre 2016*

Anhang

GROSSER RAT

2016-DAEC-122

**Dekretsentwurf:**  
**Zusätzlichen Verpflichtungskredit für Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Bahnübergängen der TPF**

*Antrag der Kommission für Strassen und Wasserbau Strak*

*Präsidium* : Elian Collaud

*Vize-Präsidium* : Jean-Daniel Wicht

*Mitglieder* : Simon Bischof, Christian Ducotterd, Josef Fasel, Fritz Glauser, Ueli Johner-Etter, Marc Menoud, Rose-Marie Rodriguez, François Roubaty, Silvio Serena

**Eintreten**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

**Schlussabstimmung**

Mit 7 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (4 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

**Kategorie der Behandlung**

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie II (organisierte Debatte) behandelt wird.

*Den 16. September 2016*

# Stratégie énergétique Etat de Fribourg

—  
Rapport 2010-2015



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Service de l'énergie SdE  
Amt für Energie AfE



<b>1 CONTEXTE</b>	<b>3</b>
<b>2 SITUATION GÉNÉRALE, L'ESSENTIEL EN BREF</b>	<b>4</b>
2.1 Facteurs exogènes influençant la consommation d'énergie	6
2.2 Consommation d'énergie finale	7
2.3 Consommation et production d'électricité	10
2.4 Bâtiments	13
<b>3 SUBVENTIONS</b>	<b>18</b>
3.1 Programme d'encouragement cantonal	18
3.2 Programme de rétribution à prix coûtant (RPC)	23
<b>4 OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE ÉNERGÉTIQUE, SUIVI DE RÉALISATION</b>	<b>26</b>
4.1 Objectif 1: économie d'énergie dans le domaine de la chaleur	26
4.2 Objectif 2: économie d'électricité	27
4.3 Objectif 3: production de chaleur renouvelable	28
4.4 Objectif 4: production d'électricité renouvelable	29
<b>5 AUTRES MESURES MISES EN ŒUVRE</b>	<b>30</b>
5.1 Gros consommateurs	30
5.2 CECB©	31
5.3 Exemplarité des collectivités publiques	32
5.4 Information et formation	34
5.5 Mobilité	36
<b>ANNEXE 1: RÉCAPITULATIF DES MESURES PRÉVUES SELON LE RAPPORT 160</b>	<b>40</b>
<b>ANNEXE 2: ABRÉVIATIONS, SOURCES ET UNITÉS</b>	<b>41</b>
<b>ANNEXE 3: GLOSSAIRE</b>	<b>42</b>

**Information concernant le présent document :**

**Service de l'énergie (SdE)**  
 Bd de Pérolles 25  
 1701 Fribourg  
 Tél. 026 305 28 41, [www.fr.ch/sde](http://www.fr.ch/sde)



# CONTEXTE

En novembre 2009, le Conseil d'Etat plaçait le Canton de Fribourg sur le devant de la scène énergétique en présentant une [nouvelle stratégie énergétique](#)<sup>1</sup> ambitieuse et de premier plan, devant permettre d'atteindre la société à 4'000W d'ici à 2030, en visant à plus long terme (d'ici à 2100) la société à 2'000W<sup>2</sup>. Pour y parvenir, un certain nombre de mesures à réaliser avaient été définies, notamment dans le domaine des économies d'énergie pour réduire notre consommation d'énergie d'environ 25% et dans l'utilisation des énergies renouvelables pour réduire notre dépendance aux énergies fossiles.

Depuis, il y a eu Fukushima en 2011, la décision dans la foulée du Conseil fédéral d'abandonner progressivement le nucléaire et la « révolution » des gaz de schistes, médiatisée depuis 3 ans et son corollaire : l'arrivée de charbon à bas prix sur le marché européen. La politique énergétique de la Suisse a été réorientée et les premiers jalons de la Stratégie énergétique 2050 posés : après une phase de consultation, un premier paquet de mesures a été adopté le 4 septembre 2013 par le Conseil fédéral. Ce paquet intègre une révision totale de la loi sur l'énergie et différentes adaptations juridiques ; la nouvelle loi sur l'énergie devant être promulguée en 2016 pour être soumise au référendum facultatif et entrer en vigueur au plus tôt en 2018. Il convient de signaler ici que l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) est le centre de compétences du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) pour les questions liées à l'approvisionnement en énergie et à son utilisation. En outre, l'OFEN assure la direction opérationnelle de SuisseEnergie - plateforme de communication, de sensibilisation et de coordination - qui joue un rôle déterminant dans la stratégie précitée.

Les cantons ont également entrepris des démarches. La [Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie](#) (EnDK) - qui est le centre de compétence en énergie des cantons avec l'appui technique de la conférence des services cantonaux de l'énergie (EnFK) - a défini en 2011 ses principes directeurs de politique énergétique ainsi qu'un plan d'action, en adéquation avec la [Stratégie énergétique 2050](#). Dans ce sens, une nouvelle version du [Modèle de prescriptions énergétiques des cantons](#) (MoPEC) - qui servira de fondement à l'adaptation des bases légales cantonales en matière d'énergie - a été approuvée le 9 janvier 2015.

Le canton de Fribourg est et sera directement concerné, respectivement influencé par ces différents événements et décisions.

**Le présent rapport décrit annuellement la situation énergétique du canton de Fribourg. En outre, comme annoncé alors par le Conseil d'Etat, il suit l'évolution et l'impact des mesures définies dans la nouvelle stratégie énergétique du canton afin de pouvoir mesurer l'atteinte des objectifs fixés (cf. chapitre 3).**

<sup>1</sup> [Rapport n°160](#) du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif à la planification énergétique du canton de Fribourg [nouvelle stratégie énergétique]

<sup>2</sup> Le concept de la [société à 2'000 W](#) permet un partage équitable et durable des ressources énergétiques. Par rapport à la situation actuelle, cela revient à diviser par trois notre consommation d'énergie et à diviser en gros par huit notre consommation d'énergie fossile (gaz et mazout) - pour plus d'information cf. glossaire.

## 2

SITUATION GÉNÉRALE  
L'ESSENTIEL EN BRIEF**LA STRATÉGIE ÉNERGÉTIQUE 2009  
EN APPLICATION**

Pratiquement toutes les mesures définies dans le [rapport 160](#) (voir annexe 1) sont réalisées ou en cours de réalisation. Seule l'obligation de remplacer les chauffages et chauffe-eau électriques n'a pu être réalisée, car le peuple fribourgeois l'a refusée en votation le 25 novembre 2012<sup>3</sup>.

En outre, pour mettre en œuvre cette stratégie, des adaptations juridiques ont dû être effectuées et une nouvelle loi créée :

**1<sup>er</sup> mars 2010**

Modification du règlement du 5 mars 2001 sur l'énergie ([RSF 770.11](#))

**12 mai 2011**

Nouvelle loi instituant un Fonds cantonal de l'énergie ([RSF 770.4](#))

**1<sup>er</sup> juillet 2011**

Nouvelle modification du règlement sur l'énergie du 5 mars 2001

**1<sup>er</sup> août 2013**

Modification de la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie ([RSF 770.1](#))

**1<sup>er</sup> janvier 2015**

Modification du règlement du 5 mars 2001 sur l'énergie

**UN DÉPART EN DOUCEUR PAR RAP-  
PORT AUX OBJECTIFS FIXÉS**

Pour atteindre la société à 4'000W d'ici à 2030, des objectifs d'économie d'énergie et de valorisation d'énergies renouvelables ont été définis, tant pour la production de chaleur que pour l'électricité. Le suivi de réalisation de ces objectifs est effectué au moyen d'indicateurs décrits dans le chapitre 4 de ce document.

A fin 2015, la situation est particulièrement préoccupante dans le domaine des économies d'électricité vu qu'une part importante de l'objectif fixé (-25%) était liée à l'obligation de remplacer les chauffages électriques. Elle l'est également dans le domaine de la production de chaleur renouvelable, le remplacement des installations existantes de chauffages électriques ou fossiles (gaz/mazout) étant encore trop limité.

Par contre, la situation semble plus favorable pour les objectifs liés aux économies d'énergie dans le domaine de la chaleur, et à la production de courant vert. Les mesures prises commencent à porter leurs fruits et les changements à venir (économies d'énergies pour les gros consommateurs, courant vert obligatoire pour les installations de climatisation, etc.) devraient contribuer à atteindre les objectifs fixés.

<sup>3</sup> Cette votation faisait suite à une demande de referendum déposée contre le projet de révision de la loi sur l'énergie qui avait été validée par Grand-Conseil le 7 février 2012.



- La consommation d'énergie finale et d'électricité sont tendanciellement en hausse.
- Sur la période 2009-2014, la consommation d'énergie finale est en moyenne de 8 TWh<sup>4</sup> par année et la consommation d'électricité est en moyenne de à 1,8 TWh par année.
- En raison d'une année chaude – la plus chaude jamais enregistrée depuis le début des relevés en 1964 – la consommation d'énergie s'est sensiblement contractée en 2014 après être parvenu à des sommets jamais atteints en 2013.

**Le calcul de la consommation d'énergie finale cantonale s'appuie en partie sur des données provenant de la Confédération.**

**Ces données n'étant pas encore disponibles pour l'année 2015, au jour de la rédaction du présent document, l'analyse porte sur la période 2009-2014.**

L'augmentation de la consommation d'énergie est due en particulier à une démographie galopante, une croissance économique soutenue et une météo globalement plus froide (cf. point 2.1). D'autre part, les économies réalisées dans les différents domaines (bâtiments neufs plus performants, réduction de la consommation des véhicules neufs, diminution drastique de la consommation des nouveaux luminaires grâce aux ampoules à LED, etc.) sont souvent anéanties par l'augmentation de la consommation par ailleurs: nous construisons de plus en plus (augmentation de 30% de la surface habitable par personne depuis 1980, nous roulons de plus en plus (le taux de croissance du parc véhicules fribourgeois est depuis 2010 le plus élevé de Suisse et les kilomètres parcourus en progression constante depuis 2009), nous utilisons de plus en plus d'appareils électriques et électroniques (appareils électroménagers, équipement en TIC – technologies de l'information et de la communication –, etc).

**Enfin, il convient de relever que malgré le développement des énergies renouvelables, la dépendance aux énergies fossiles reste élevée et préoccupante car elle représente env. 70% de l'énergie totale consommée dans le canton, autrement dit pas moins de 1,5 million de litres équivalent mazout par jour.**

<sup>4</sup> 1 TWh = 1'000 milliards de kWh

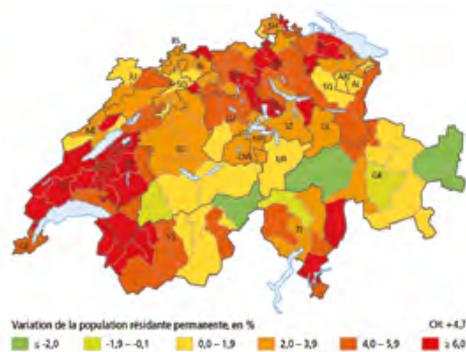
La consommation d'énergie est influencée non seulement par les économies d'énergie réalisées dans les différents domaines, mais aussi par de nombreux facteurs indépendants du système énergétique.

**Depuis 2009, certains des principaux facteurs influençant la consommation d'énergie ont évolué comme suit :**

**Croissance démographique**

Le canton de Fribourg est le champion suisse de la croissance démographique depuis 14 ans. Depuis fin 2009, la population a augmenté de 11% (+30'000 habitants dans le canton).

La consommation d'énergie par habitant étant pratiquement stable, la consommation totale d'énergie augmente inévitablement.



Source : BFS, Mémento statistique de la Suisse 2016

**Taux de croissance réel du produit intérieur brut (PIB)**

La croissance économique fribourgeoise est soutenue et légèrement supérieure à la moyenne suisse.

Il convient de préciser ici que la consommation d'énergie et le PIB sont étroitement liés.



Source : SStat, Annuaire statistique 2016, série révisée

**Météo, évolution des degrés-jours (DJ) dans le canton, 2009 = 100**

Les degrés-jours (DJ) représentent la rigueur climatique d'une période donnée.

Plus il fait froid, plus il y a de DJ et plus nous consommons d'énergie pour le chauffage.

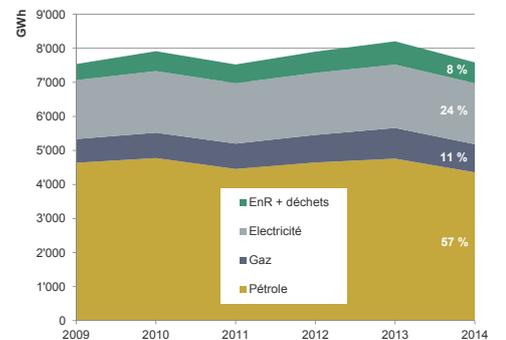


Sources : SdE

### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE FINALE (FR)<sup>5</sup>

L'énergie finale correspond à l'énergie située à la fin de la chaîne commerciale (mazout, essence, pellets, électricité au compteur, etc.) et aux énergies renouvelables non facturées (p. ex. : chaleur des capteurs solaires). L'énergie finale est ainsi l'énergie achetée (ou autoproduite) pour un usage déterminé, comme le mazout pour le chauffage ou l'essence pour l'automobile.

**La part « EnR<sup>6</sup> + déchets » correspond au bois, au solaire thermique, à la part chaleur issue des STEP et des installations Biogaz, à la chaleur tirée de l'environnement par les pompes à chaleur et à la chaleur issue de la combustion des déchets.**



Sources : OFEN, SdE



#### Consommation d'énergie en hausse

Depuis fin 2009, à périmètre constant, la consommation d'énergie augmente d'année en année. Le canton n'a jamais consommé autant d'énergie qu'en 2013. D'une manière générale, l'augmentation de la consommation énergétique du canton est due à une évolution démographique importante et une croissance économique soutenue.

En 2014 – année la plus chaude depuis le début des relevés en 1864 ! – la consommation d'énergie s'est toutefois fortement contractée, l'énergie utilisée pour le chauffage des bâtiments représentant plus de 40% de la consommation énergétique globale<sup>7</sup>.



#### Dépendance importante aux énergies fossiles

Le pétrole et le gaz couvrent 70% de la consommation d'énergie du canton ; ce qui représente pas moins de 1.5 millions de litres équivalent mazout consommés par jour.



#### Part électrique stable

La part de l'électricité, qui s'élève à env. 24% dans le mix énergétique, est relativement stable. Toutefois, elle devrait augmenter dans les années à venir en fonction de la substitution des énergies fossiles par l'énergie électrique.



#### Part des énergies renouvelables (EnR) et des déchets - hors électricité - en très légère hausse

Cette part passe de 7% à fin 2009 à 8% en 2014.

<sup>5</sup> Cf. remarque au point 2 [page 5]

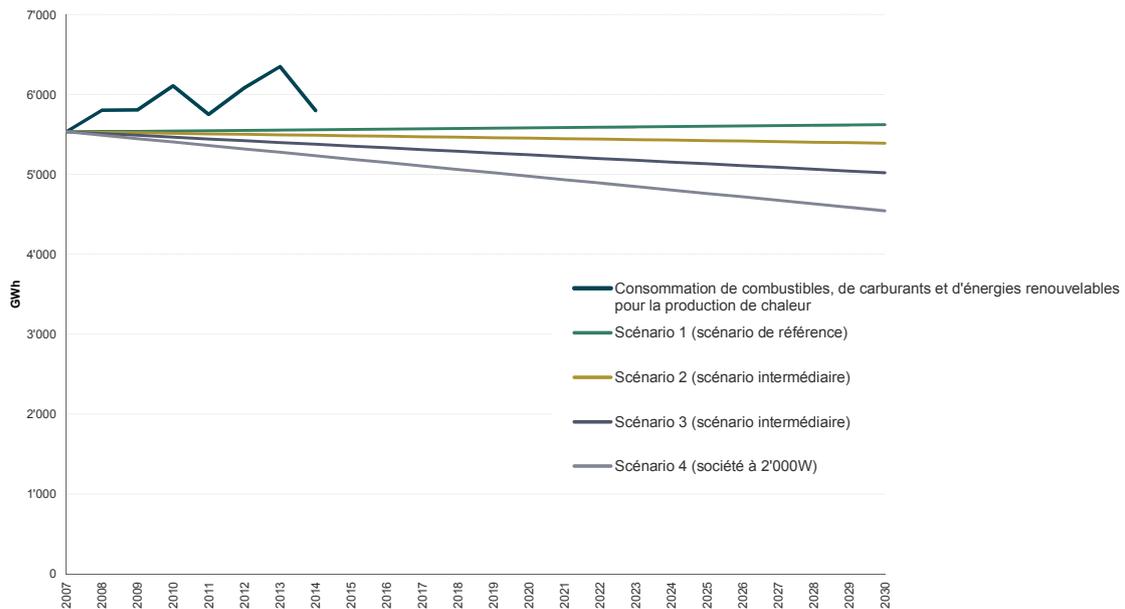
<sup>6</sup> EnR: énergies renouvelables

<sup>7</sup> [Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000-2013, OFEN](#)

### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE THERMIQUE<sup>8</sup> ET DE CARBURANTS (FR)

Cette évolution est mise en relation avec les scénarios s'inspirant de ceux élaborés en 2007 par la Confédération dans le cadre des perspectives énergétiques 2035 (tome 1). Le scénario 1 est le scénario de référence qui correspond à l'évolution de la consommation si rien n'est entrepris de plus que ce qui se faisait en 2009. Les scénarios 2 et 3 sont des scénarios intermédiaires et le scénario 4 correspond aux objectifs permettant d'atteindre la société à 2'000W d'ici à 2100 (cf. glossaire pour plus de détails).

Le scénario de la société à 4'000W correspond à un scénario se situant entre les scénarios 3 et 4.

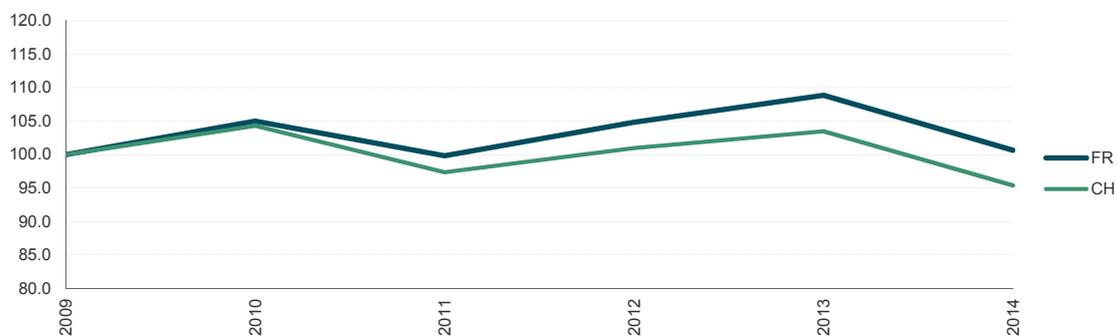


Sources : OFEN, SdE

- **Consommation d'énergie sensiblement supérieure aux attentes**  
 La consommation d'énergie reste notablement supérieure aux objectifs fixés en 2009 dans la nouvelle stratégie énergétique du canton. Elle peut s'expliquer notamment par une croissance démographique nettement plus forte que prévue et une augmentation de l'efficacité énergétique encore bien trop faible.
- **Consommation d'énergie thermique en hausse**  
 La consommation d'énergie thermique a sensiblement reculé en 2014, principalement en raison d'une année chaude. La plus chaude depuis le début de relevé en 1864. Par contre, en 2013, la consommation a enregistré des records jamais atteints dans le canton.

<sup>8</sup> Par énergie thermique, on entend les agents énergétiques fossiles (gaz+mazout) et renouvelables (solaire thermique, bois, chaleur ambiante, chauffage à distance, etc.) dédiés à la production de chaleur.

### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE FINALE SOUS FORME D'INDICE (2009 = 100)



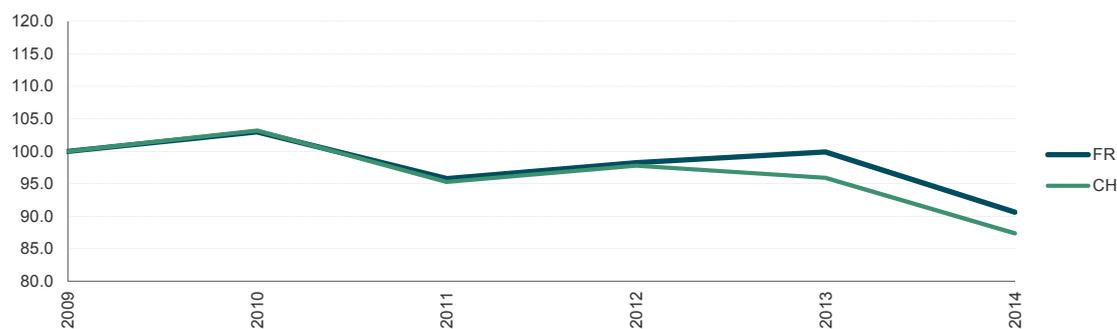
Sources : OFEN, SdE



**Augmentation tendancielle de la consommation d'énergie plus forte dans le canton de Fribourg qu'en Suisse**

Cela est principalement dû à une croissance démographique fribourgeoise plus élevée que la moyenne suisse (cf. point 2.1).

### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE FINALE PAR HABITANT SOUS FORME D'INDICE (2009 = 100)

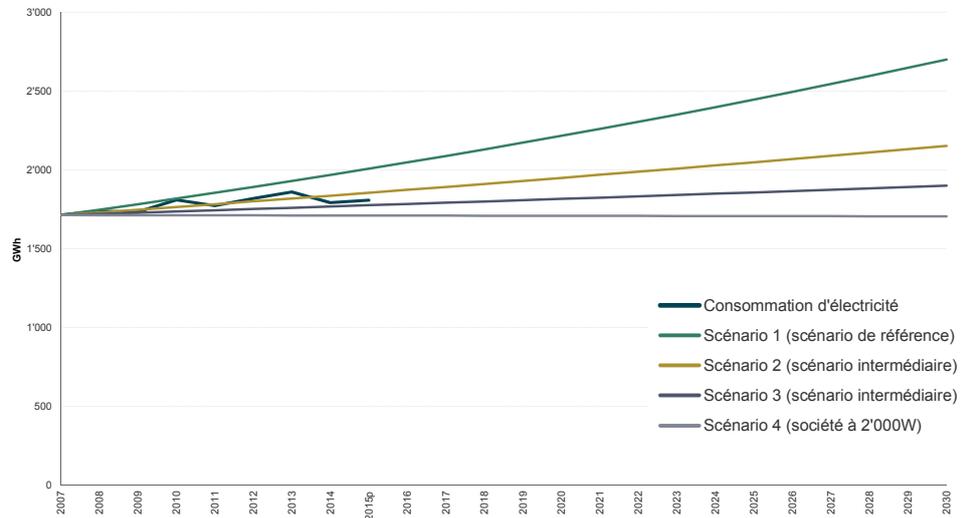


Sources : OFEN, SdE



**La consommation d'énergie moyenne par Fribourgeois est pratiquement égale à la consommation moyenne par habitant en Suisse.**

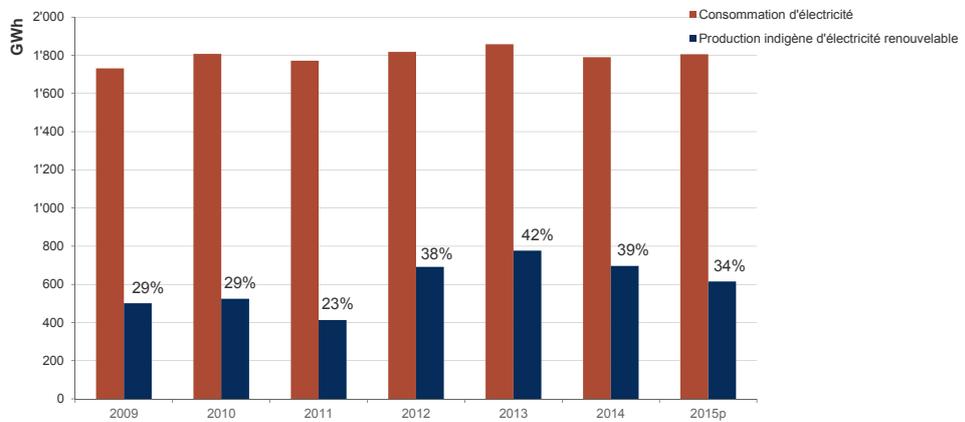
ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'ÉLECTRICITÉ (FR) PAR RAPPORT AUX SCÉNARIOS



Sources : OFEN, SdE

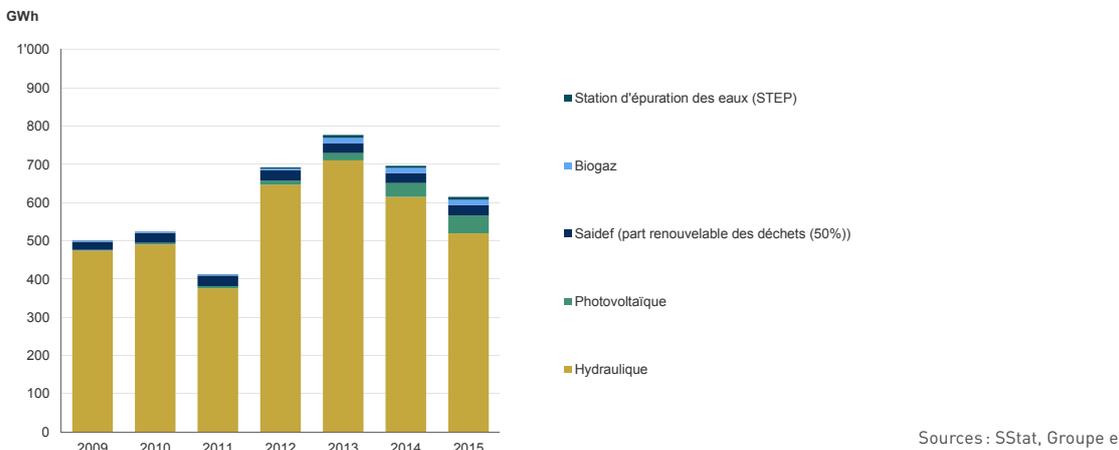
➤ **Une consommation électrique en hausse, une tendance préoccupante**  
 Sur la période 2009-2015, la consommation d'électricité a augmenté en moyenne de 1% par année. La croissance démographique pousse la consommation à la hausse et les gains d'efficacité énergétique sont encore limités. En outre, le nombre de chauffages électriques installés (10'000) dans le canton est encore important.  
 En 2015, à la faveur d'une année légèrement plus froide que 2014, la consommation finale d'électricité a légèrement augmenté (+ 0.86%) pour atteindre 1.8TWh.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'ÉLECTRICITÉ (FR) ET DE LA PART D'ÉLECTRICITÉ RENOUEVABLE PRODUITE DANS LE CANTON



Source : SStat

### PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE SUR LE TERRITOIRE FRIBOURGEOIS

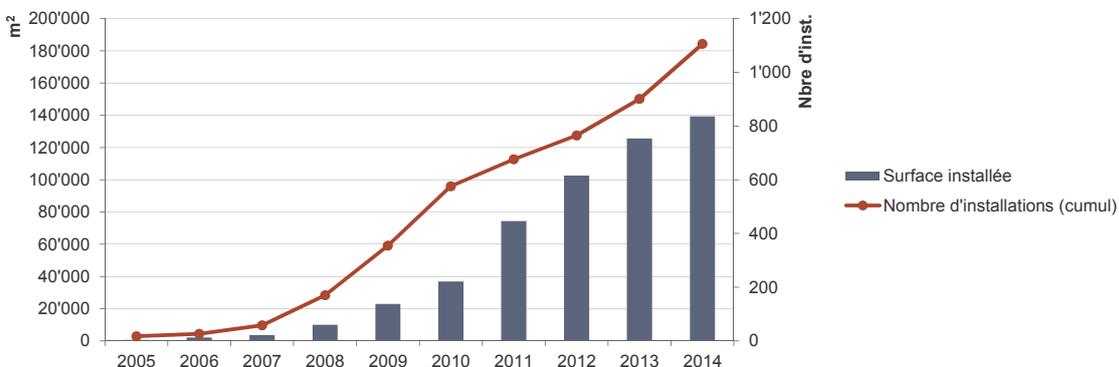


➤ **L'apport des « nouvelles » énergies renouvelables (solaire, biogaz, petite hydraulique, etc.) est encore limité mais en augmentation, notamment concernant le solaire photovoltaïque.** Depuis 2009, l'hydraulique représente en moyenne 91% de la production. En 2014, la production électrique liée aux panneaux solaires photovoltaïques (env. 36 GWh) a dépassé pour la première fois la production électrique liée à l'incinération des déchets (SAIDF, env. 27GWh); elles représentent chacune 4% de la production. A noter également que 2011 fut une année particulièrement sèche et 2013 particulièrement humide.

### SOLAIRE PHOTOVOLTAÏQUE

Production électrique en forte hausse ces dernières années: à fin 2015, les installations solaires photovoltaïques fribourgeoises (env. 3'000) injectent près de 47 GWh dans le réseau électrique.

Les installations RPC<sup>9</sup> et les installations ayant bénéficié de subventions (RU<sup>10</sup>/programme cantonal) peuvent faire l'objet d'un monitoring précis. A fin 2014, elles représentaient près de 140'000m<sup>2</sup> pour 1106 installations. Leur évolution par rapport à l'année de mise en service est décrite dans le graphique ci-dessous :

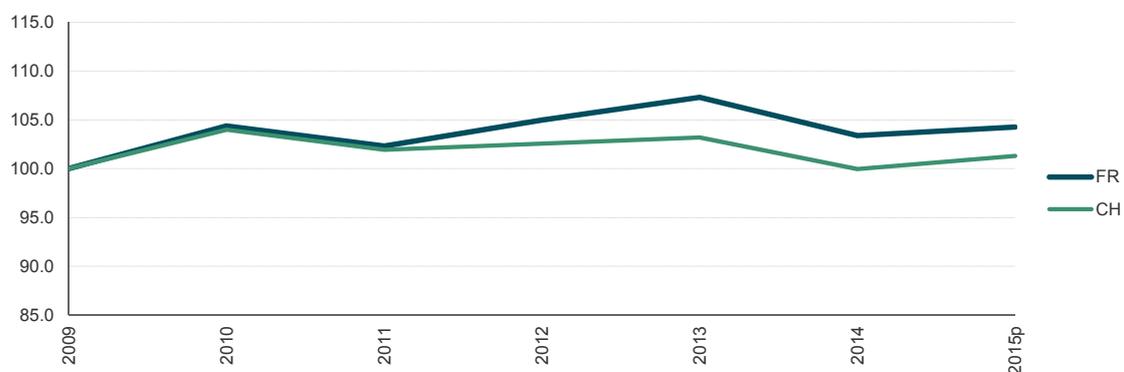


Sources : SdE, Swissgrid

<sup>9</sup> RPC : rétribution à prix coutant (voir point 3.2)

<sup>10</sup> RU : rétribution unique (voir point 3.2)

### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'ÉLECTRICITÉ SOUS FORME D'INDICE (2009 = 100)

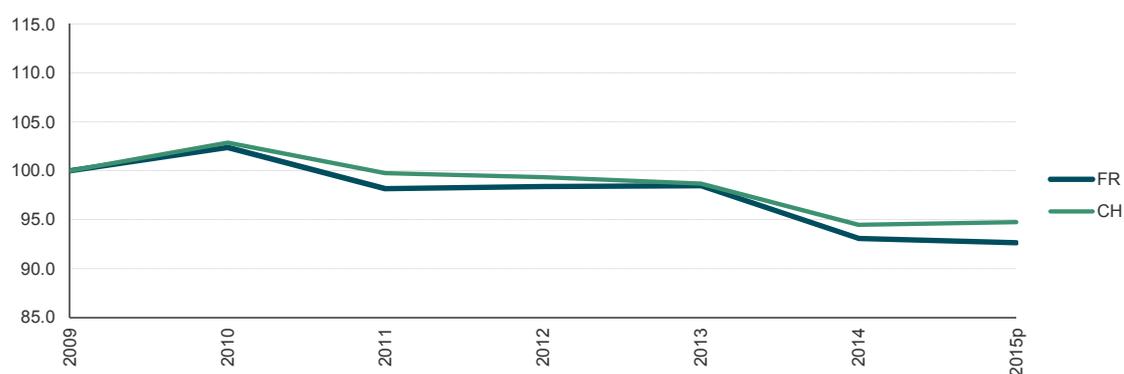


Sources : OFEN, SdE



Sur la période 2009-2015, l'augmentation tendancielle de la consommation électrique est légèrement plus élevée dans le canton de Fribourg qu'en Suisse. Cela est principalement dû à une croissance démographique fribourgeoise plus élevée que la moyenne suisse (cf. point 2.1).

### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'ÉLECTRICITÉ PAR HABITANT SOUS FORME D'INDICE (2009 = 100)



Sources : OFEN, SdE



La consommation d'énergie moyenne par Fribourgeois est pratiquement égale à la consommation moyenne par habitant en Suisse.

Le secteur du bâtiment représente env. 47% de l'énergie consommée en Suisse et constitue ainsi un gisement important d'économie d'énergie. Il est l'objet de toutes les attentions des cantons, puisque, conformément à la Constitution Suisse (art. 89 al.4), les mesures touchant à la consommation d'énergie dans les bâtiments sont de leur ressort.

Dans une volonté d'harmonisation des bases légales, un [modèle de prescriptions énergétiques des cantons](#) (MoPEC) a été créé dès 1992 par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK). Pour tenir compte des événements passés et actuels une actualisation du modèle en vigueur a été adoptée le 9 janvier 2015 (MoPEC 2014). Le but est de renforcer les exigences de telle manière à réduire encore plus la consommation d'énergie des bâtiments et de limiter la consommation d'énergies non renouvelables, en accord avec les [principes directeurs des cantons](#) et la [stratégie énergétique 2050](#).

**Concernant le canton de Fribourg, les exigences énergétiques liées aux bâtiments ont été accrues depuis 2009 :** les exigences en matière d'isolation ont été renforcées en 2010, le recours au chauffage électrique a été fortement limité, les exigences pour la climatisation ont été nettement renforcées, le rôle d'exemplarité des bâtiments publics a été renforcé, etc.

D'autre part, de nouvelles mesures d'encouragement ont été mises en œuvre pour inciter les propriétaires à isoler leurs bâtiments ou à utiliser des énergies renouvelables pour les chauffer (par exemple en attribuant des subventions dès 2010 pour l'assainissement des bâtiments ou pour le remplacement de chauffages électriques, à mazout ou à gaz par des pompes à chaleur ou des chauffages au bois).



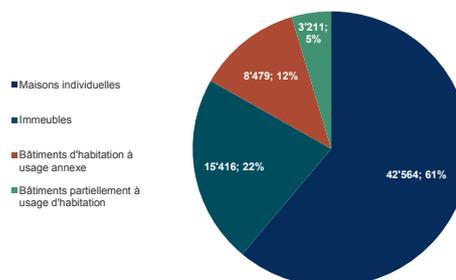
### ESSOR DE LA MAISON INDIVIDUELLE

Depuis 1970, la part des maisons individuelles dans le parc immobilier est passée de 40% à 58%. Celles-ci représentent aujourd'hui, plus de 70% des bâtiments d'habitation nouvellement construits et plus de 60% des bâtiments d'habitation existants.

La surface habitable par personne est passée de 35m<sup>2</sup> en 1980 à 45m<sup>2</sup> actuellement, soit une augmentation d'environ 30%.

La modification de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, [RS 700](#)) au printemps 2014 et la raréfaction des terrains à bâtir devrait à l'avenir limiter cet essor.

### Répartition et nombre de bâtiments d'habitation dans le canton :



Source : SStat

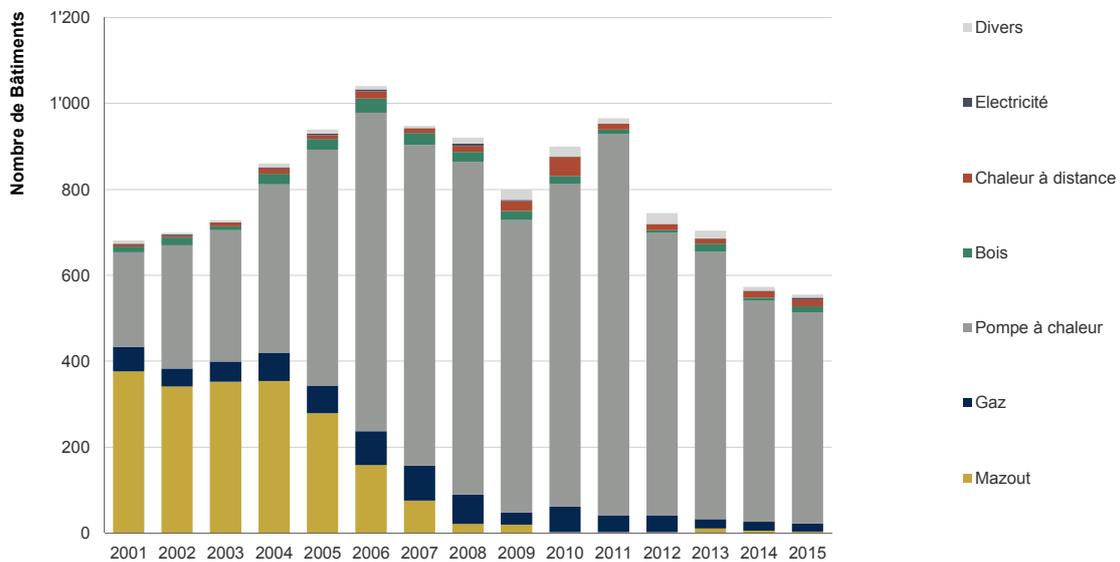
### AVÈNEMENT DE LA POMPE À CHALEUR DANS LES NOUVELLES CONSTRUCTIONS

Les mesures contraignantes - prises en 2007 et renforcées en 2009 - visant à réduire l'utilisation des énergies fossiles pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire des nouvelles constructions portent leurs fruits. En 2006, l'opinion a notamment pris conscience du problème de la dépendance aux énergies fossiles suite à la fermeture en Ukraine des vannes des conduites de gaz naturel alimentant l'Europe et la Suisse.

Actuellement, les orientations prises tant au niveau suisse qu'européen permettront, à partir de 2020, de construire des bâtiments non plus consommateurs mais producteurs d'énergie.

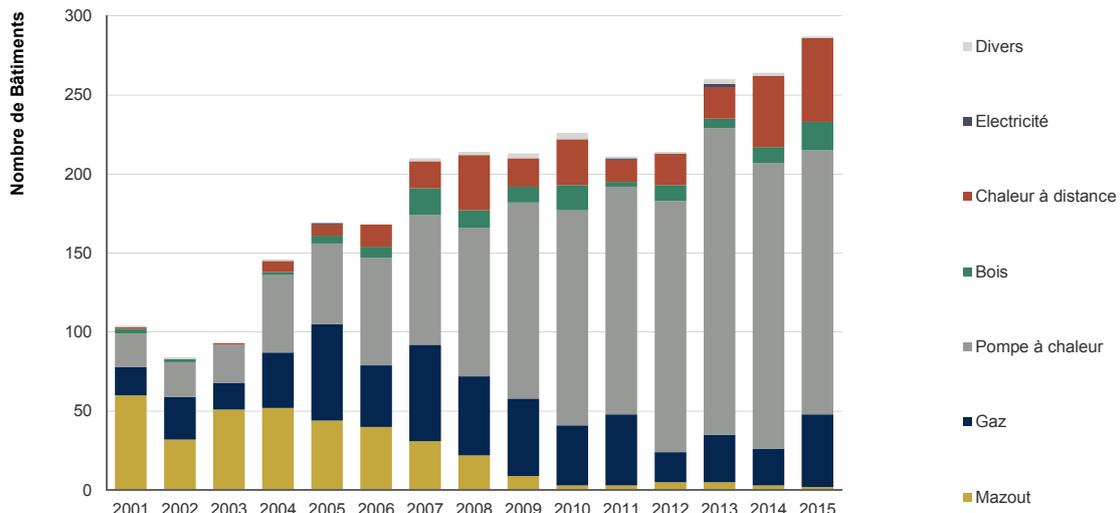
#### Maison individuelles

Répartition du type de chauffage en fonction de l'année de construction :



#### Immeubles d'habitation

Répartition du type de chauffage en fonction de l'année de construction :



Source : Registre des Bâtiments et des Logements, SStat



### PANNEAUX SOLAIRES THERMIQUES

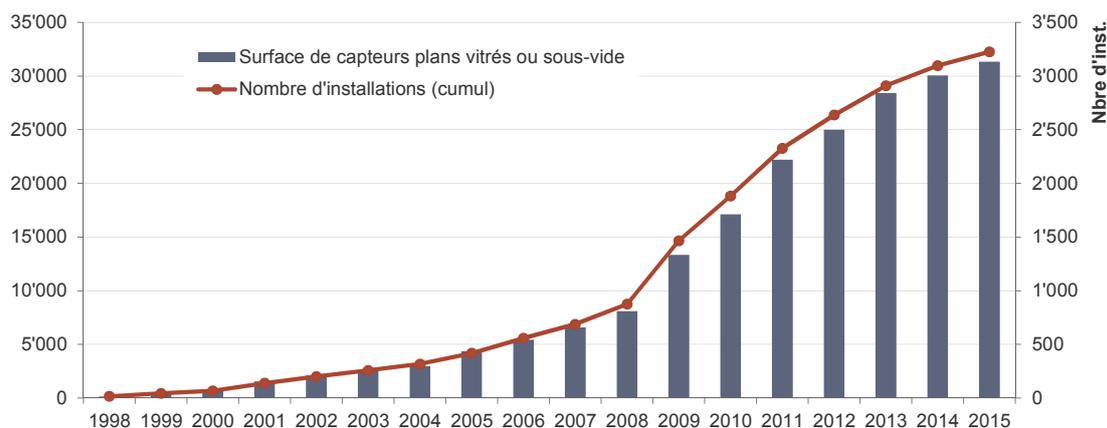
Depuis 2013, les demandes de subventions pour de nouvelles installations solaire thermique – dédiées à la production de chaleur pour le chauffage et/ou l'eau chaude sanitaire – sont en net recul (voir 3.1).

Cette technologie est pénalisée par des prix relativement élevés sur le marché suisse et par la concurrence de plus en plus exacerbée de la technologie solaire photovoltaïque pour la production de courant.



A fin 2015, plus de 3'200 installations (31'500m<sup>2</sup>) produisent annuellement plus de 15 millions de kWh.

### Surface et nombre d'installations solaires thermiques installées dans le canton de Fribourg :



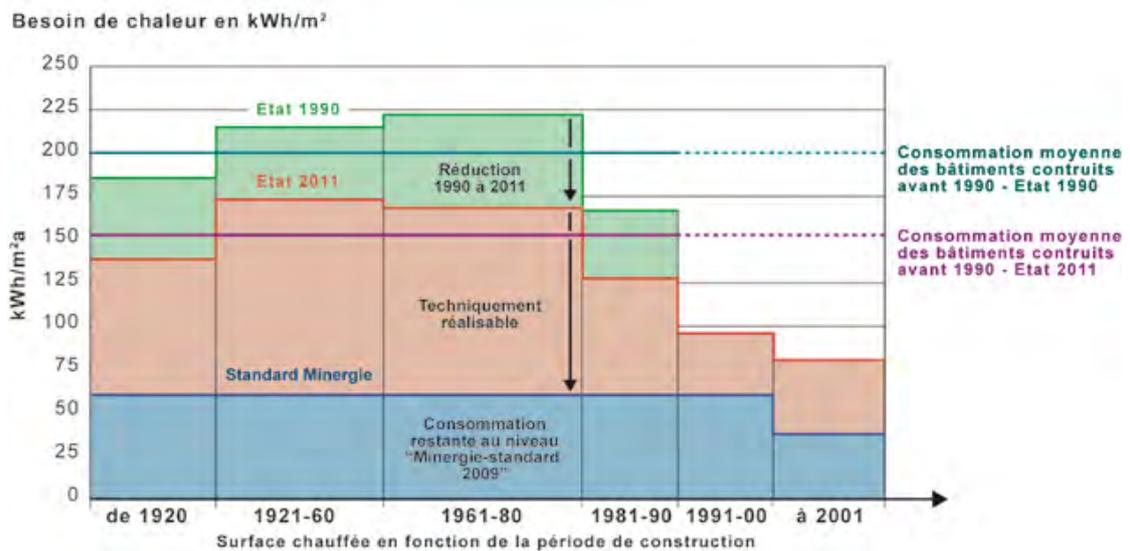
Source : SdE

### LA RÉNOVATION DES BÂTIMENTS : UN POTENTIEL ÉNORME

Une rénovation bien menée d'un bâtiment des années septante peut réduire ses besoins en énergie de 75%. Par exemple, une maison consommant 2'000 litres de mazout par année n'en consommerait plus que 500 après rénovation. En outre, une étude prospective a mis en évidence que 90% de l'énergie consommée par le parc de bâtiments en 2050 le sera par des bâtiments actuellement existants.

La représentation suivante met en évidence la répartition entre la consommation d'énergie cumulée des bâtiments existants et celle liée aux bâtiments neufs :

#### Consommation d'énergie des bâtiments existants en fonction de leur époque de construction :



Source : Canton de Zürich

### RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS EXISTANTS LOIN DES OBJECTIFS FIXÉS

**Les efforts sont soutenus mais ils doivent être accentués pour atteindre les objectifs fixés.**

De 2010 à fin 2015, le [Programme Bâtiments](#) (programme phare des cantons et de la Confédération pour la rénovation énergétique des bâtiments) a permis d'améliorer l'isolation en tout ou partie de plus de 2'400 bâtiments fribourgeois (400 bâtiments/année).

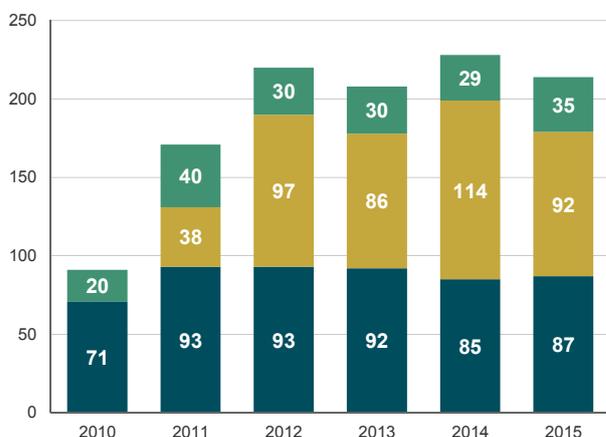
C'est beaucoup dans l'absolu mais toutefois insuffisant au regard des 60'000 bâtiments à rénover dans le canton. De plus, seuls quelque 50 bâtiments par année ont été rénovés globalement (nouvelle isolation de la toiture et des façades, mise en place de fenêtre triple vitrages) alors que 450 devraient l'être pour atteindre les objectifs fixés !

### RENOUVELLEMENT DES INSTALLATIONS DE CHAUFFAGES EXISTANTES ENCORE TROP LIMITÉ

Un programme de remplacement des installations de chauffages électriques par des pompes à chaleur ou du bois est en œuvre depuis 2010 ainsi que pour les chauffages à mazout ou à gaz depuis 2011.

Sur la période 2010-2015, plus de 1'100 demandes de remplacements ont été effectuées, ce qui correspond à plus de 180 remplacements par année.

#### Évolution du nombre de demandes de remplacement d'un chauffage électrique, à mazout ou à gaz naturel par une pompe à chaleur ou un chauffage à bois :



■ Nombre de chauffage au bois (entre 15 et 70kW) remplaçant un chauffage à énergie fossile ou électrique

■ Nombre de PAC remplaçant un chauffage à énergie fossile

■ Nombre de PAC remplaçant un chauffage électrique



Le nombre de remplacements favorisant une énergie renouvelable reste donc très limité par rapport aux 2'000 renouvellements annuels de chaudières ou de chauffages électriques. A fin 2015, le parc de ces producteurs de chaleur est le suivant:

**+ de 28'500**  
chaudières à mazout

**+ de 4'100**  
chaudières à gaz

**env. 10'000**  
chauffages électriques



# 3

## SUBVENTIONS

### 3.1 PROGRAMME D'ENCOURAGEMENT CANTONAL

Le programme de subvention soutient les objectifs de la nouvelle stratégie énergétique en attribuant des subventions à des projets permettant de valoriser les énergies renouvelables et/ou de renforcer l'efficacité énergétique.

**Depuis 2010, de nouvelles mesures programmes ont été lancées et des mesures existantes renforcées :**

#### en 2010

- isolation thermique des bâtiments existants (Programme Bâtiments)
- remplacement des chauffages électriques par des pompes à chaleur ou du bois
- augmentation des montants attribués au solaire thermique
- augmentation des montants attribués au bois

#### en 2011

- remplacement des chauffages à mazout ou à gaz naturel par des pompes à chaleur ou du bois
- valorisation des rejets thermiques
- couplage chaleur-force (CCF)

#### en 2015

- remplacement des chauffe-eau électriques.

Dès 2017, le programme d'encouragement sera remodelé en fonction du nouveau Modèle d'encouragement harmonisé des cantons (ModEnHa 2015)<sup>11</sup> et des nouvelles modalités d'attribution des contributions globales de la Confédération aux cantons<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Ce modèle est le pendant du MoPEC dans le domaine des subventions. A compter du 1er janvier 2017, il représentera une base unique en ce qui concerne le soutien financier proposé par la Confédération et les cantons dans le domaine du bâtiment.

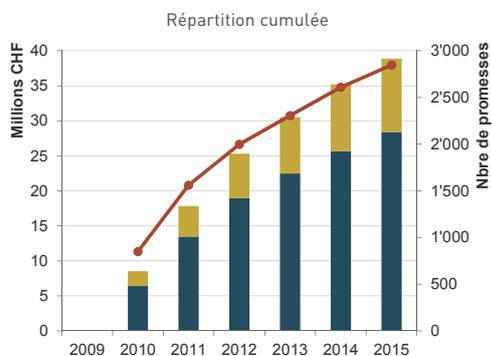
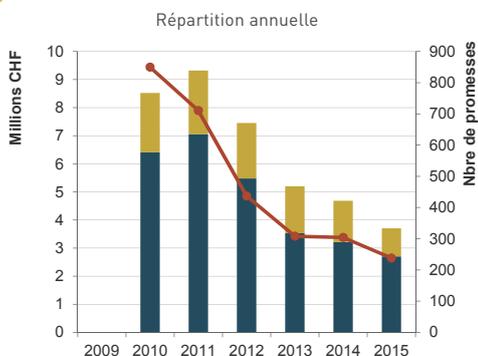
<sup>12</sup> Depuis l'an 2000, conformément à l'art. 15 LEne, la Confédération accorde des contributions financières – appelées contributions globales – aux cantons qui possèdent leurs propres programmes pour promouvoir l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie, le recours aux énergies renouvelables ou l'exploitation des rejets thermiques. Le montant global ne peut actuellement pas dépasser le crédit annuel libéré par le canton pour la réalisation du programme et est calculé notamment d'après l'efficacité du programme promotionnel du canton. Depuis 2010, le financement de ces contributions est tiré de l'affectation partielle de la taxe sur le CO<sub>2</sub>.



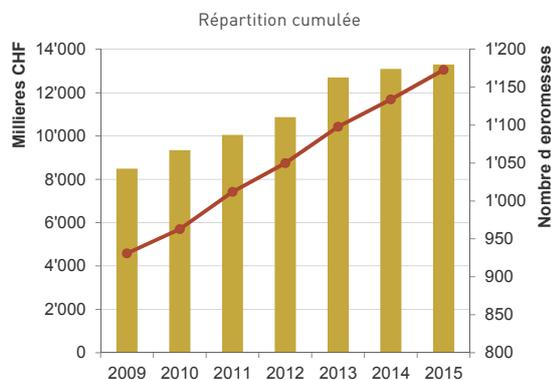
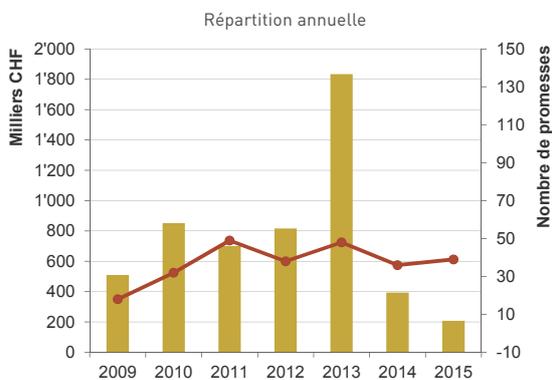
### ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES DE SUBVENTION

#### Programme Bâtiments

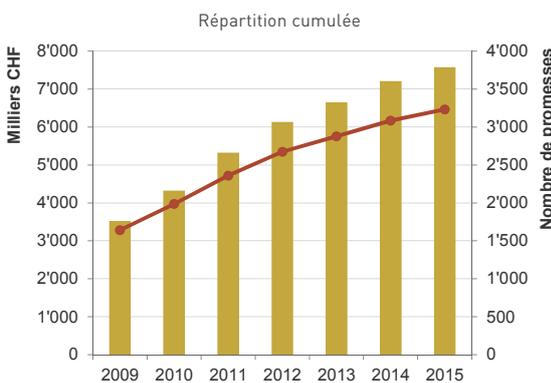
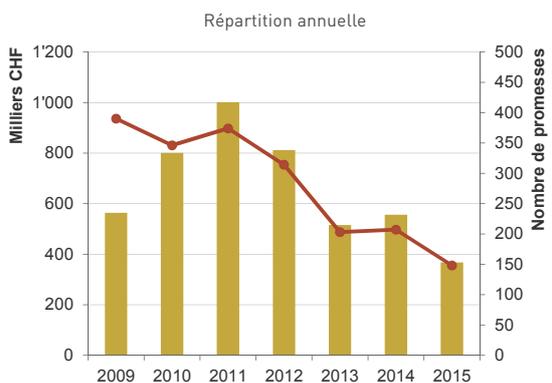
■ Montant cantonal promis ■ Montant national promis ● Nombre de promesses



#### Subvention bois

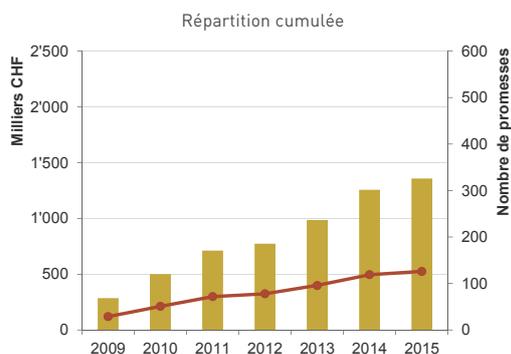
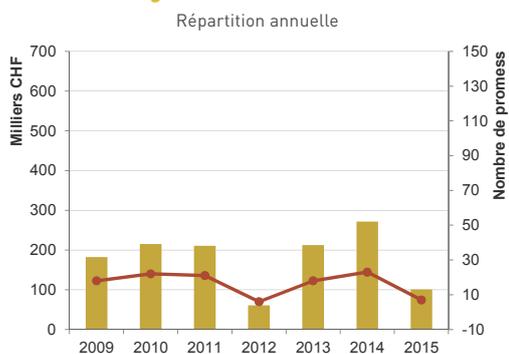


#### Subvention solaire thermique

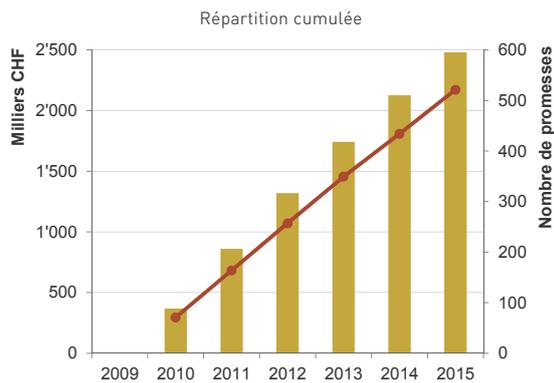
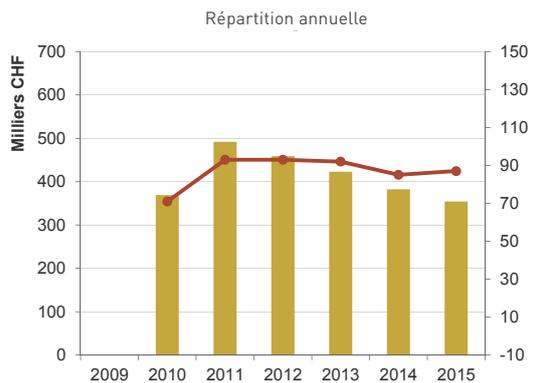


Montant promis    Nombre de promesses

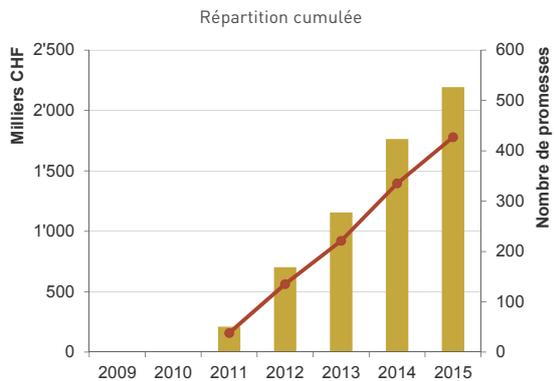
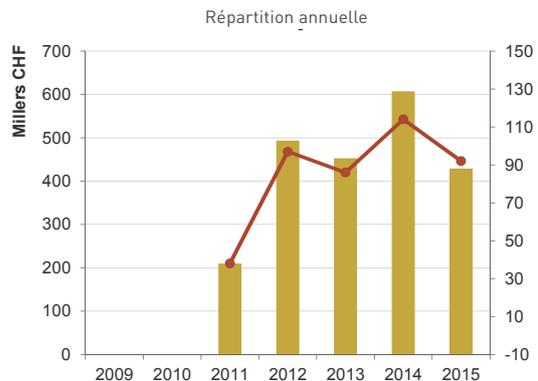
**Subvention Minergie P**



**Subvention PAC vs chauffage électrique**

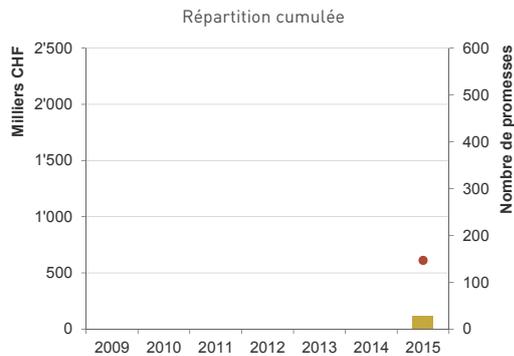
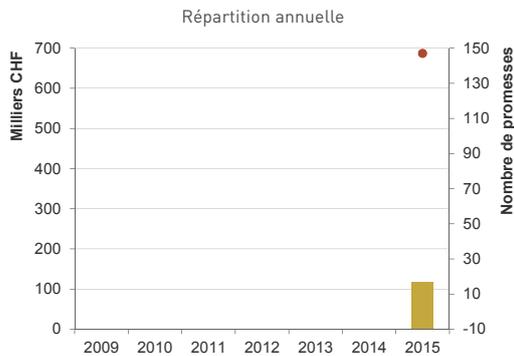


**Subvention PAC vs chauffage mazout/gaz**

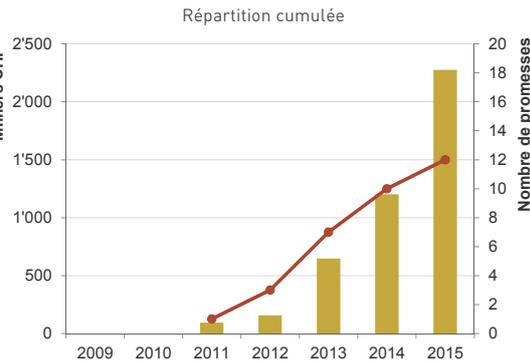
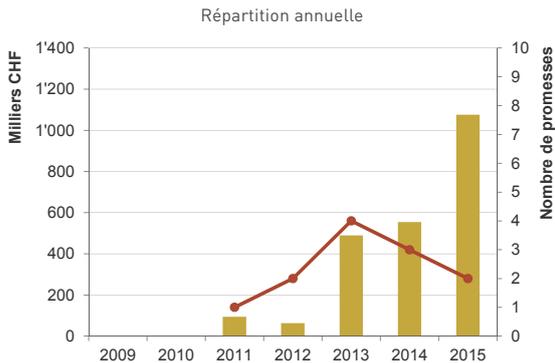


■ Montant promis    ● Nombre de promesses

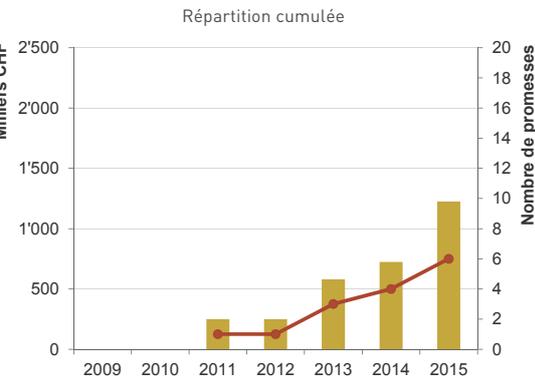
**Subvention Remplacement des chauffe-eaux électriques**



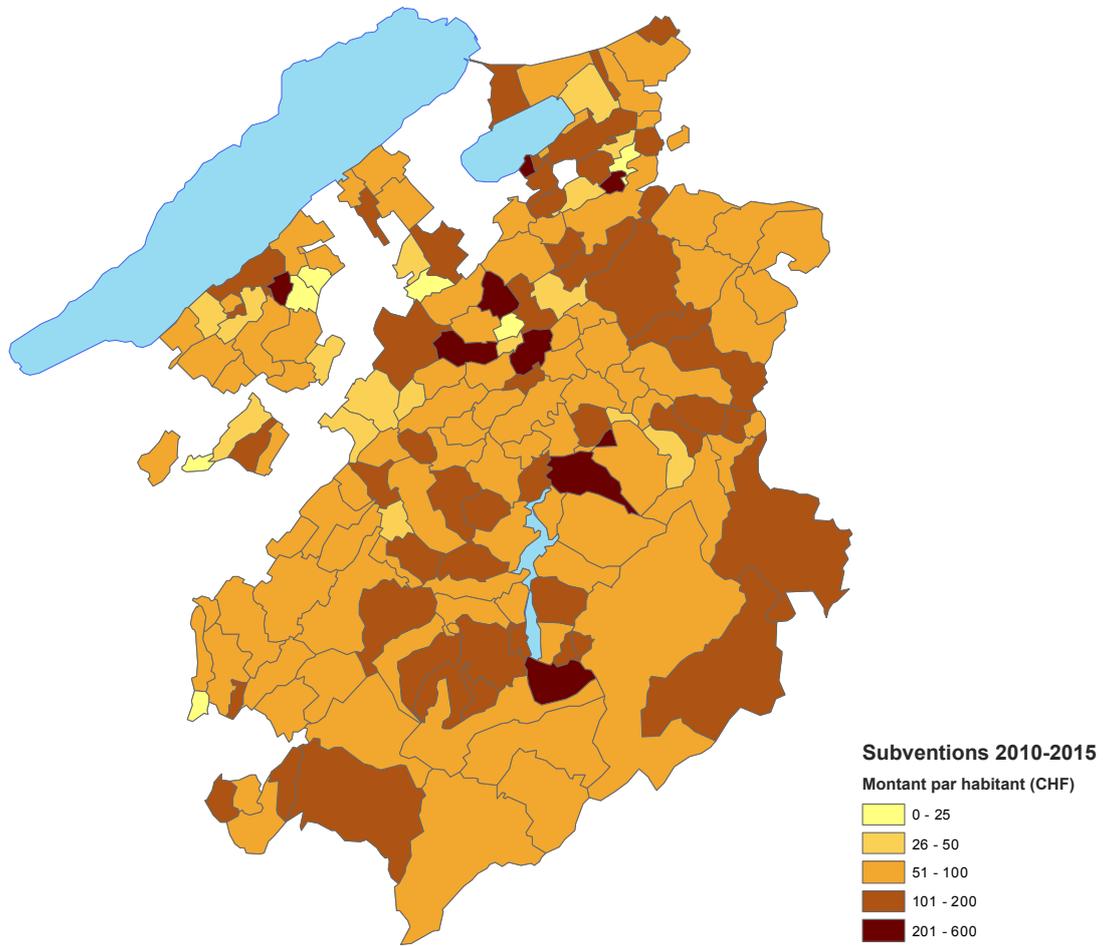
**Subvention valorisation des rejets thermiques**



**Subvention Couplage chaleur force (CCF)**



**MONTANT CANTONAL (CHF) DE SUBVENTION TOUCHÉ PAR HABITANT SUR LA PÉRIODE 2010-2015**



## 3.2 PROGRAMME DE RÉTRIBUTION À PRIX COÛTANT (RPC)



La rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) est un instrument de la Confédération servant à promouvoir la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Elle compense la différence entre le prix de production et le prix du marché, garantissant ainsi aux producteurs de courant renouvelable un prix correspondant à leurs coûts de production. Le fonds RPC est alimenté par tous les consommateurs de courant qui paient une taxe pour chaque kilowattheure utilisé.

**Cette taxe qui a été de 0.45cts/kWh de 2010 à 2013 est passée à 0.6cts en 2014, 1.1cts en 2015 et à 1.3cts depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.**

S'agissant des installations solaires photovoltaïques, un système de rétribution unique a été mis en place en 2014 pour diminuer la liste d'attente de la RPC.

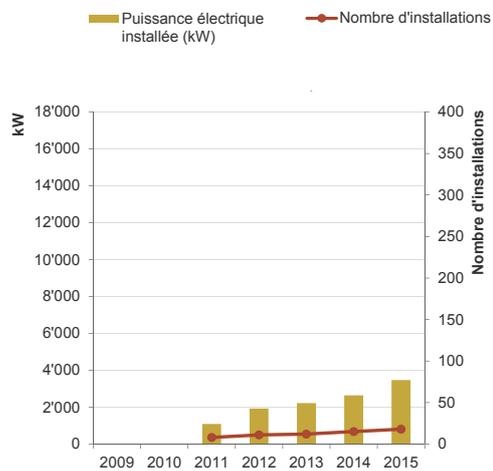
**A fin 2015, 421 installations pour une puissance de 3'700kW ont profité de cette contribution, qui s'élève à 30% maximum des coûts d'investissement d'installations de référence.**

**En 2015, 407 installations fribourgeoises ont produit 37.7 GWh pour une puissance installée de 21'000kW. Leurs propriétaires ont touché pres de 13 millions de francs au titre de la RPC.**

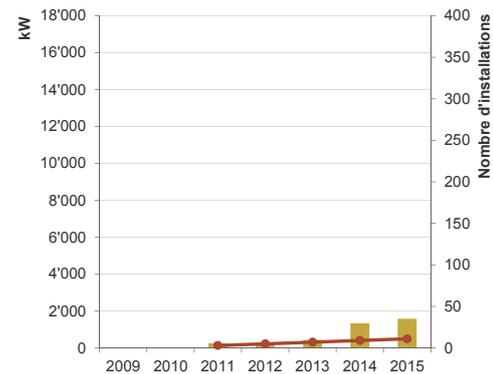
Cumulées sur la période 2010-2015, la production a été de 107 GWh et la RPC touchée par les propriétaires fribourgeois s'est élevée à 39 millions de francs.

### ÉVOLUTION DU NOMBRE D'INSTALLATIONS ET DE LA PUISSANCE INSTALLÉE

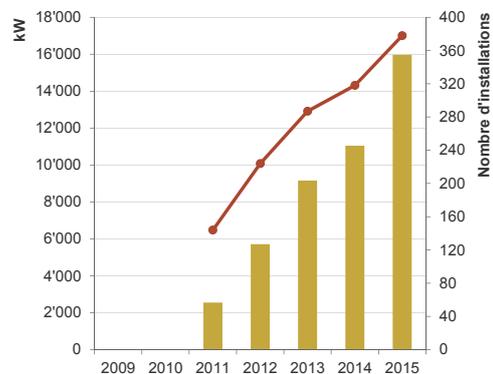
#### RPC, Biomasse



#### RPC, Hydraulique



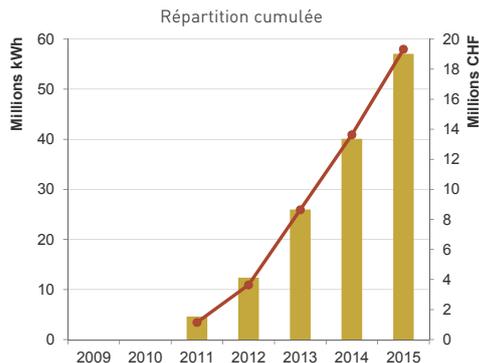
#### RPC, Photovoltaïque



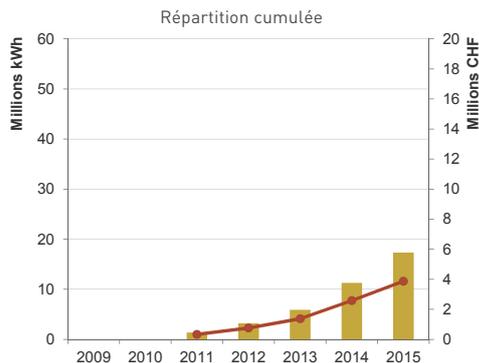
### ÉVOLUTION DE LA RÉTRIBUTION FINANCIÈRE ET DE L'ÉNERGIE PRODUITE

■ Energie produite (kWh) ● RPC (CHF)

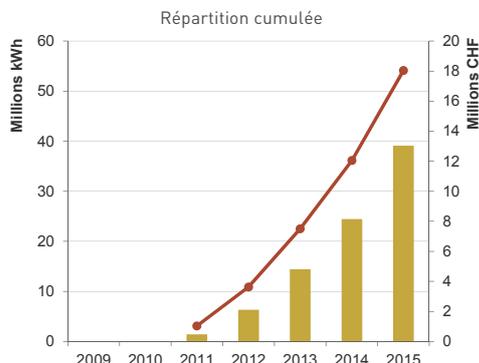
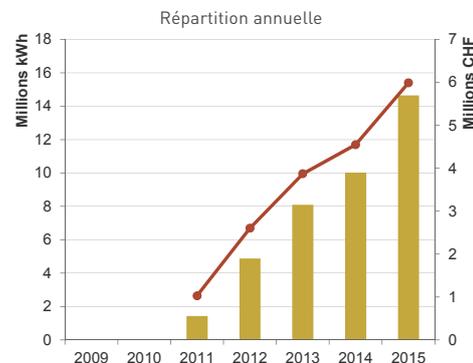
#### RPC, Biomasse



#### RPC, Hydraulique



#### RPC, Photovoltaïque



# 4

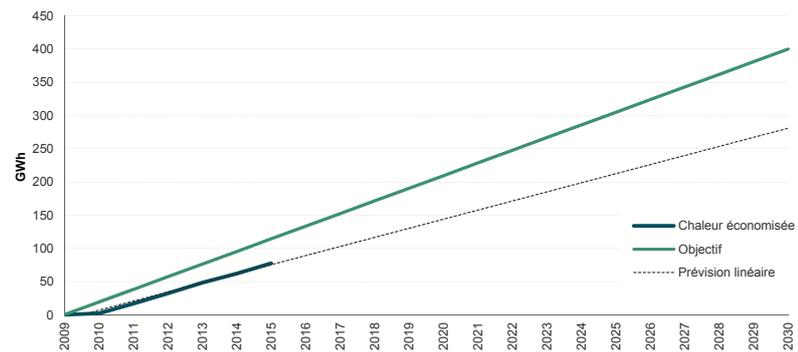
## OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE ÉNERGÉTIQUE SUIVI DE RÉALISATION

### 4.1 OBJECTIF 1 : ÉCONOMIE D'ÉNERGIE DANS LE DOMAINE DE LA CHALEUR

Il s'agit d'économiser l'énergie nécessaire au chauffage des bâtiments (par exemple en isolant les bâtiments existants), à la production d'eau chaude sanitaire et aux procédés de fabrication.

**Économiser 400GWh d'énergie dédiée à la production de chaleur d'ici 2030**

APPRÉCIATION :



**L'effet des mesures suivantes a été pris en compte dans le calcul de l'indicateur :**

- Assainissement des bâtiments (Programme Bâtiments)
- Mesures d'économie d'énergie liées au programme gros consommateurs
- Renforcement des exigences légales en matière d'énergie

**Points positifs**

Les effets du Programme Bâtiments sont encourageants avec plus de 2400 bâtiments rénovés énergétiquement depuis 2010. Néanmoins, le nombre de rénovations projetées est en baisse constante depuis 2013. Le renforcement des exigences légales - en 2010 et 2013 - porte ses fruits (augmentation des épaisseurs d'isolation nécessaires, utilisation obligatoire de la chaleur de condensation, etc.).

**Points négatifs**

En raison du référendum contre la révision de la loi sur l'énergie du 9 juin 2000, le programme gros consommateurs a pris du retard. Il n'a pu démarrer que le 1<sup>er</sup> janvier 2015 avec l'entrée en vigueur de la révision du règlement sur l'énergie du 5 mars 2001.

**Remarques, tendance**

Les économies d'énergie des gros consommateurs et la mise en application du MoPEC 2014 - vraisemblablement d'ici 1 à 3 ans - devraient contribuer à atteindre l'objectif.

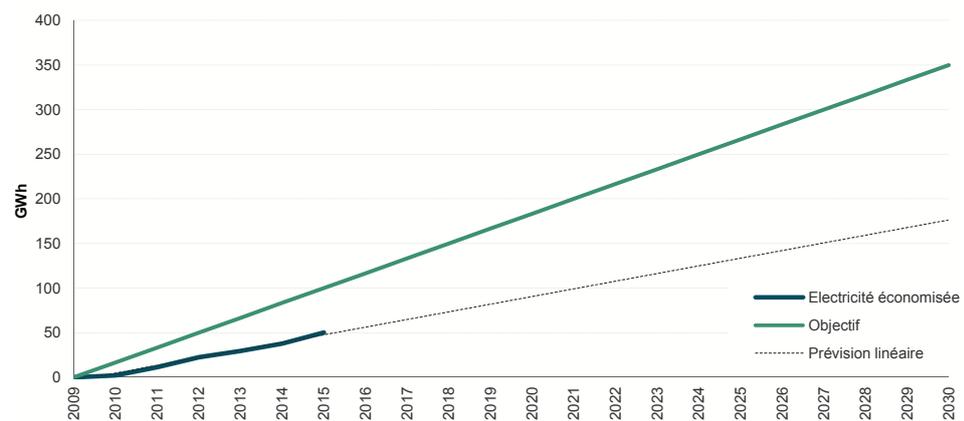


## 4.2 OBJECTIF 2 : ÉCONOMIE D'ÉLECTRICITÉ

Il s'agit d'économiser de l'électricité, par exemple en remplaçant un chauffage électrique par une pompe à chaleur, en remplaçant des anciennes ampoules par des ampoules à LED.

### Économiser 350 GWh d'électricité d'ici 2030

APPRÉCIATION : ■ ■ ■



#### L'effet des mesures suivantes a été pris en compte dans le calcul de l'indicateur :

- Remplacement des chauffages et chauffe-eau électriques
- Remplacement des appareils électroménagers
- Assainissement de l'éclairage public
- Mise en service de couplages chaleur-force (CCF), etc.

#### Points positifs

L'assainissement de l'éclairage public qui a commencé en 2010 par le biais des programmes d'encouragement de Groupe E et de Gruyère Energie SA ainsi que l'obligation faite aux communes de mettre leurs installations au niveau de l'état de la technique d'ici à 2018.

#### Points négatifs

Le refus en votation populaire, fin 2012, de l'obligation de remplacement d'ici à 2025 des chauffages et chauffe-eau électriques.

#### Remarques, tendance

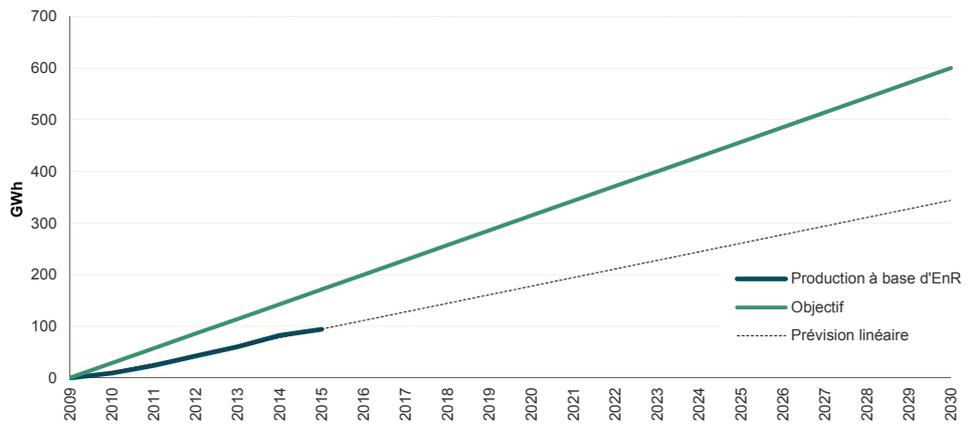
L'atteinte de l'objectif était fortement liée à l'obligation de remplacement des chauffages et chauffe-eau électriques, mais le peuple fribourgeois l'a refusé. C'est donc tout un potentiel d'économie d'électricité (90 GWh) qui disparaît. La mise en application du MoPEC 2014 permettra d'améliorer la tendance.

**4.3 OBJECTIF 3 : PRODUCTION DE CHALEUR RENOUVELABLE**

Il s'agit d'utiliser de moins en moins d'énergies fossiles (gaz/mazout) au profit des énergies renouvelables, par exemple en remplaçant un chauffage au mazout par un chauffage au bois.

**Produire 600 GWh de chaleur à base d'énergies renouvelables d'ici 2030.**

**APPRÉCIATION :** ■ ■ ■



**L'effet des mesures suivantes a été pris en compte dans le calcul de l'indicateur :**

- Remplacement de chauffages électriques par des pompes à chaleur
- Remplacement de chauffages à mazout ou au gaz par des chauffages au bois ou des pompes à chaleur
- Mise en place de panneaux solaires
- Valorisation des rejets de chaleur
- Part chaleur des CCF à bois ou au biogaz

**Points positifs**

Les réseaux de chauffage à distance valorisant du bois ou des rejets de chaleur se développent à un rythme soutenu.

**Points négatifs**

Les programmes de remplacement des chauffages électriques et des chauffages à mazout ou à gaz par des chauffages au bois ou des pompes à chaleur n'ont pour l'instant pas le succès escompté. Ces programmes permettent actuellement le remplacement d'environ 200 installations par année ce qui est faible par rapport au 40'000 chauffages potentiellement remplaçables.

Le nombre d'installations solaires thermiques projetées depuis 2013 est en chute libre.

**Remarques, tendance**

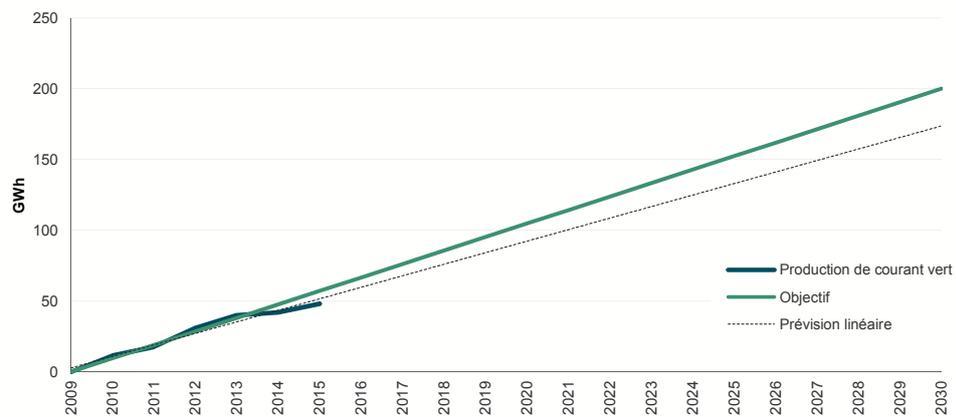
La mise en œuvre du MoPEC 2014, vraisemblablement d'ici à 2018, devrait encore renforcer l'utilisation des énergies renouvelables.

## 4.4 OBJECTIF 4 : PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE

Il s'agit d'augmenter notre production électrique indigène à base d'énergie renouvelable, par exemple en installant des panneaux solaires photovoltaïques ou en augmentant la capacité de turbinage des eaux.

Produire 200 GWh de courant vert d'ici 2030.

APPRÉCIATION :



#### Installations prises en compte dans le calcul de l'indicateur :

- Installations inscrites dans le programme de rétribution à prix coutant (RPC ; solaire photovoltaïque, éolien, biomasse, hydraulique)
- Programme de relance 2009 concernant les panneaux solaires photovoltaïques

#### Points positifs

L'installation de panneaux solaires photovoltaïques est soutenue et dépasse les prévisions réalisées en 2009 lors de la définition de la nouvelle stratégie énergétique.

Pratiquement toutes les installations potentielles de Biomasse à co-substrats ont été réalisées ou sont en cours de réalisation.

#### Points négatifs

Aucune installation éolienne n'a encore été réalisée. Le projet le plus avancé est celui du Schwyberg, mais il reste empêtré dans d'interminables procédures juridiques liées à différents recours (ce projet est porté par Groupe E Greenwatt SA).

#### Remarques, tendance

La mise en place de la rétribution unique depuis 2014 favorise la réalisation d'installations solaires photovoltaïques de petite et moyenne puissance ( $P < 30\text{kW}$ ). L'augmentation de la taxe RPC en 2016 permettra d'augmenter les moyens à disposition et de diminuer autant que faire se peut la liste des projets fribourgeois en attente ( $> 1'900$ ).

Le projet de turbinage de Groupe e – entre les lacs de Schiffenen et de Morat – permettrait de produire 140 GWh en plus de la production actuelle.



# 5

## AUTRES MESURES MISES EN ŒUVRE

### 5.1 GROS CONSOMMATEURS

**Les entreprises consommant plus de 500 000 kWh d'électricité ou plus de 5 millions de kWh de chaleur (par exemple pour le chauffage et les procédés de fabrication) sont appelées gros consommateurs. Elles sont au nombre de 183 (210 sites) dans le canton de Fribourg.**

Ces gros consommateurs doivent, au sens de l'article 18 de la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie, analyser leur consommation d'énergie et prendre des mesures raisonnables d'optimisation de leur consommation.

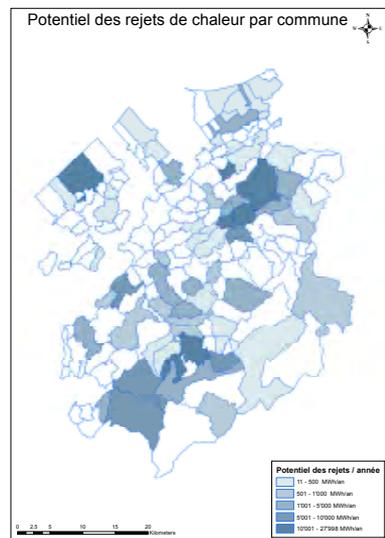
Pour mettre en application cette exigence, le règlement du 5 mars 2001 sur l'énergie a été modifié le 1<sup>er</sup> janvier 2015 (Chapitre 5, art. 21a à 21d) et une directive élaborée pour permettre d'accompagner les entreprises dans leur choix de variantes (art. 21c).

**La mise en application se déroule en plusieurs phases :**

<b>2014</b> - Identification des gros consommateurs et organisation, par district, d'au moins une séance d'information.	Réalisé
<b>2015</b> - D'ici à la fin septembre 2015, les gros consommateurs doivent annoncer leur consommation d'énergie exacte et confirmer la variante retenue.	Réalisé
<b>2016</b> - D'ici à fin septembre 2016, les gros consommateurs ont analysé leur consommation d'énergie et s'engagent sur des objectifs de réduction portant sur une durée de 3 à 10 ans en fonction de la variante retenue.	En cours
<b>Après 2016</b> - Suivi de réalisation.	À faire

**En outre, une évaluation des rejets de chaleur industriels a été réalisée en 2013. Ceux-ci s'élèvent à env. 200 millions de kWh par an.**

Cette évaluation sera affinée en 2016, notamment en fonction des données liées aux gros consommateurs ; le but étant de faciliter in fine la valorisation de ces rejets dans des réseaux de chaleur à distance.





## 5.2 CECB®

### Le Certificat énergétique cantonal des bâtiments<sup>13</sup> (CECB®) est un instrument important de la politique énergétique.

Créé en 2009 par la Conférence des directeurs cantonaux à l'énergie (EnDK) - uniforme au niveau suisse conformément à l'art. 9 al. 4 de la loi fédérale sur l'énergie (RS 730) - il permet de mettre en évidence la qualité énergétique d'un bâtiment.

A l'image des appareils électroménagers, cette qualité est reflétée par une échelle de A à G : A pour des bâtiments très bien isolés et consommant peu d'énergie ; G pour des bâtiments très mal isolés et consommant beaucoup d'énergie.

Cette représentation simplifiée permet d'apporter de la transparence en donnant la possibilité à tout propriétaire de «voir» la qualité énergétique de son bien immobilier. Le CECB est donc un outil permettant une prise de conscience qui permet le cas échéant de déclencher un projet de rénovation énergétique.

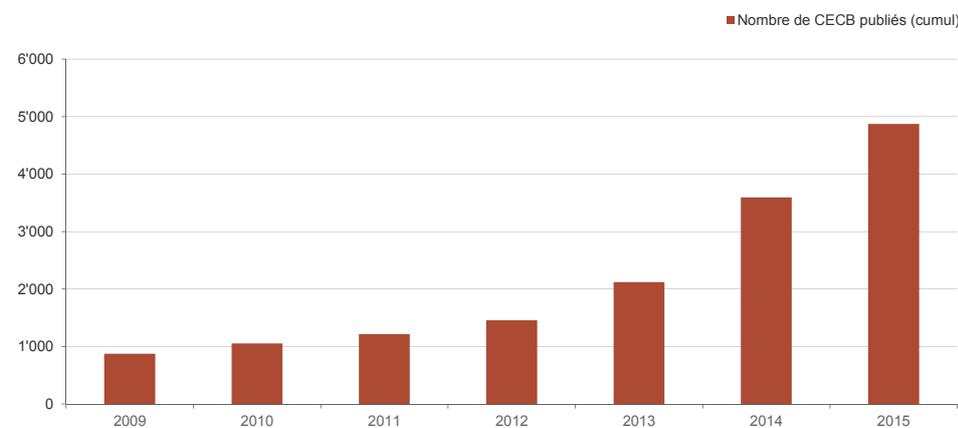
### Plusieurs cantons ont, à ce jour, rendu le CECB® obligatoire. Le canton de Fribourg en fait partie en ayant introduit le 1<sup>er</sup> août 2013 :

- obligation de certification pour tout nouveau bâtiment
- obligation de certification pour tout bâtiment faisant l'objet d'une aliénation

De plus, un rapport conseil rénovation portant le nom de CECB® Plus a été créé fin 2012. Ce rapport apporte une réelle plus-value pour le propriétaire en lui donnant des éléments clés dans la rénovation de son bien immobilier.

En outre, une disposition rendant obligatoire la réalisation d'un CECB® Plus pour toute demande de subvention liée à la rénovation de l'enveloppe des bâtiments, d'un montant supérieur à CHF 10'000.-, a été introduite dans le MoPEC 2014.

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CECB® PUBLIÉS DANS LE CANTON DE FRIBOURG



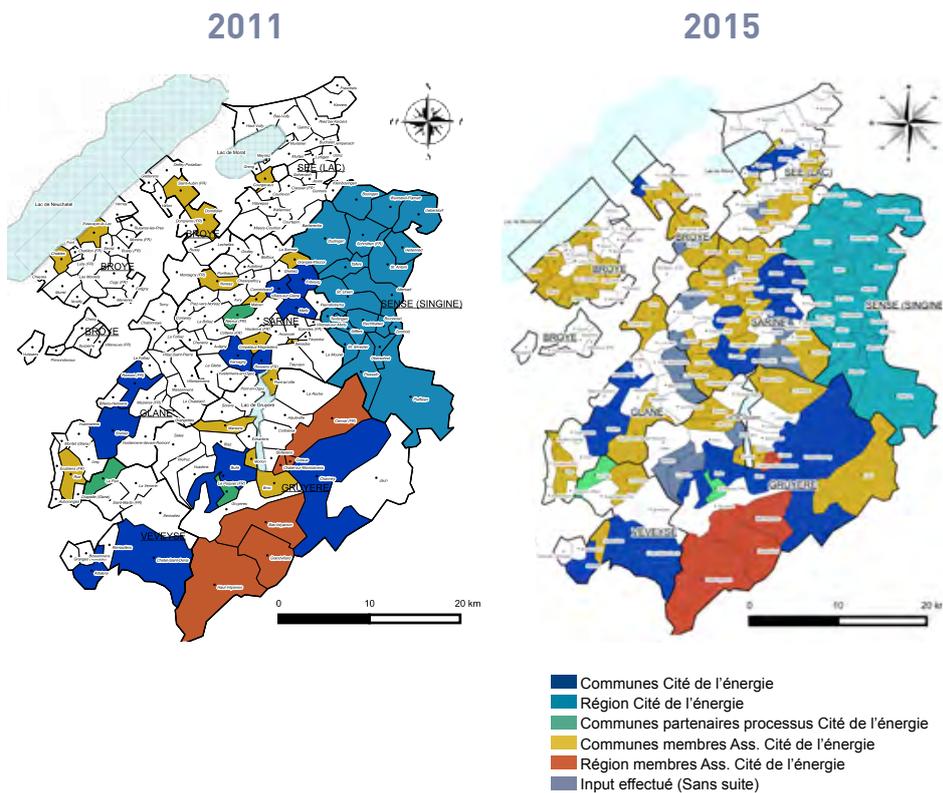
Source : EnDK

<sup>13</sup> Voir [www.cecb.ch](http://www.cecb.ch)

**LABEL «CITÉ DE L'ÉNERGIE» POUR LES COMMUNES**

A la suite du plan de relance 2009, un programme d'encouragement a été mis sur pied en 2012 pour une durée de 3 ans. Cependant, au vu de son succès et des travaux restant à réaliser, le Conseil d'Etat a décidé de le prolonger d'un an, jusqu'à fin 2016<sup>14</sup>. Il doit amener notamment les communes à s'engager dans le processus Cité de l'énergie pour atteindre in fine le label «Cité de l'énergie». Ce label représente une reconnaissance pour la commune qui structure sa politique énergétique et qui réalise au moins 50% du potentiel des mesures établies sur la base d'une analyse de six domaines importants en matière de politique énergétique, à savoir: l'aménagement du territoire et les constructions, les bâtiments et équipements communaux, l'approvisionnement et la dépollution, la mobilité, l'organisation interne ainsi que la communication et coopération.

**A fin 2015, 91 communes participent à ce programme, ce qui représente 55% du total des communes fribourgeoises. En outre, 16 communes et 2 régions sont labellisées Cité de l'énergie, 2 sont en cours de labellisation et 68 en tout sont membres de l'association Cité de l'énergie (ce qui représente 79% des habitants du canton). L'évolution est réjouissante et l'effort doit être maintenu.**



Sources : SuisseEnergie pour les communes, Bio-Eco Sàrl

<sup>14</sup> Les promesses de subvention peuvent être émises jusqu'à fin 2016, pour des projets qui devront être réalisés jusqu'à fin 2017.



### **ASSAINISSEMENT DE L'ÉCLAIRAGE PUBLIC**

L'obligation d'assainissement a été introduite le 1<sup>er</sup> août 2013 avec la révision de la loi sur l'énergie du 9 juin 2000. L'État et les communes doivent assainir l'éclairage public dont ils ont la charge d'ici au 31 décembre 2018. Cet assainissement, s'appuyant sur des mesures techniquement et économiquement raisonnables, devrait permettre de réduire d'au moins 40% la consommation d'énergie de l'éclairage public installé sur le territoire fribourgeois.

A fin 2015, le remplacement des ampoules au mercure par des ampoules LED, voire sodium, et l'extinction nocturne de l'éclairage permettent d'économiser annuellement près de 9 millions de kWh.

### **BÂTIMENTS COMMUNAUX**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, les nouveaux bâtiments cantonaux et communaux, ainsi que les bâtiments faisant l'objet d'une transformation globale, doivent atteindre le standard Minergie-P ou A (Minergie-P ou A sont des labels de qualité destinés aux bâtiments neufs ou modernisés. Minergie-P met l'accent sur l'isolation et Minergie-A vise des bâtiments avec des besoins de chaleur faibles, couverts par une production d'énergie locale). Il convient également de rappeler que les bâtiments cantonaux et communaux doivent être chauffés principalement par des énergies renouvelables, au plus tard lors du remplacement du producteur de chaleur existant.

**FORMATION DES PROFESSIONNELS**

Le programme Energies renouvelables et Efficience énergétique (Energie-FR) a été lancé en 2013 pour une période de 3 ans avec un budget de 1.5 millions de francs. Toutefois, considérant le succès rencontré, le Conseil d'Etat a pris la décision de la poursuivre jusqu'à fin 2017. Il est mis en œuvre par la Haute école d'ingénierie et d'architecture de Fribourg (HEIA-FR) sur mandat de l'Etat de Fribourg (Service de l'énergie) et a pour but d'augmenter les connaissances et le savoir-faire des professionnels fribourgeois dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficience énergétique, à travers des formations de courte, moyenne et longue durées.

Ce programme connaît un vif succès et a d'ores et déjà permis de former, à fin 2015, plus de 1368 professionnels dans des domaines aussi variés que le solaire thermique, le solaire photovoltaïque, les pompes à chaleurs, la planification énergétique communale (CAS Cité de l'énergie), l'efficacités énergétique des bâtiments existants (CAS Analyse énergétique des bâtiments) et des bâtiments et des processus industriels (CAS Efficience énergétique industrielle). Plus de 4'793 jours-formation ont été dispensés.



Aperçu du site-web ([www.energie-fr.ch](http://www.energie-fr.ch)) – moyen de communication important du programme

**La confiance et la popularité que le programme a gagnées auprès des entreprises fribourgeoises ainsi que l'attractivité des formations proposées ont permis d'augmenter chaque année le nombre de participants :**

CATÉGORIE	2013	2014	2015
Prises en charge MAS et CAS	12 participants 332 jours-formation	17 participants 424 jours-formation	19 participants 560 jours-formation
Formations organisées par Energie-FR	356 participants 810 jours-formation	354 participants 301 jours-formation	551 participants 442 jours-formation
Subventions pour formations diverses	1 participant 26 jours-formation	23 participants 112 jours-formation	14 participants 106 jours-formation
Passerelle Techniques du Bâtiment	-	7 participants 560 jours-formation	14 participants 1120 jours-formation
<b>TOTAL</b>	<b>369 participants 1168 jours-formation</b>	<b>401 participants 1397 jours-formation</b>	<b>598 participants 2228 jours-formation</b>

L'objectif principal pour 2016 et 2017 est de pérenniser l'offre de formation dans le canton sur le long terme.



### CAMPAGNE D'INFORMATION ET DE SENSIBILISATION AUX ÉCONOMIES D'ÉLECTRICITÉ

La grande campagne cantonale d'économie d'électricité ([Campagne OFF](#)) s'est achevée officiellement à la fin 2015 après 27 mois d'intenses activités dans les médias, sur le terrain, dans les communes, sur le web, dans les écoles.

Le bilan est positif puisque le baromètre de la consommation d'électricité dans le canton de Fribourg révèle une baisse cumulée de -0.2% à fin octobre alors que le canton prévoyait 0% d'augmentation de la consommation pour la fin mai 2015. Pour rappel, en faisant abstraction des conditions climatiques, la tendance des 10 dernières années se situait en moyenne à 2.5% d'augmentation.

Financée par le fonds cantonal de l'énergie alimenté par le canton, les contributions globales de la Confédération et Groupe e, la campagne OFF a généré, et générera à l'avenir, une économie annuelle de l'ordre de 8 millions de francs pour les consommateurs fribourgeois, et ce tant que la tendance se maintiendra.

#### Principales actions menées de 2013 à 2015 :

##### Diffusion médias

- 187 annonces presse
- 289 spots radio
- 936 spots tv
- 15 semaines de spots cinéma

##### Opérations de terrain

- 10 black Out
- 33 soirées d'informations dans les communes
- Chasses aux OFF
- 21 opérations chaises longues
- Information dans les écoles
- Stand dans 6 comptoirs
- Soirée OFF
- Journée Day OFF



**La politique cantonale en matière de mobilité a pour objectif d'inciter au report modal en faveur des transports publics et de la mobilité douce.**

L'effort principal est mis sur le développement de l'offre de transports publics. La mise en place du RER Fribourg|Freiburg, qui nécessite d'importants travaux à l'infrastructure (création de points de croisement, adaptation des quais, modernisation de gares), en est la pièce maîtresse. Elle a commencé en décembre 2011 avec la mise en service du RegioExpress (RE) Palézieux/Bulle – Romont – Fribourg/Berne.

Le 14 décembre 2014, la cadence à la demi-heure a été introduite sur les lignes Fribourg – Yverdon-les-Bains, Fribourg – Romont (trains régionaux) et Kerzers – Morat. Elle le sera également le 13 décembre 2017 entre Fribourg – Morat. A cette date tous les trains des lignes ferroviaires régionales desservant le centre cantonal circuleront à cette cadence.

Dans le Sud du canton, le RER connaîtra un développement important en décembre 2017 (planning actuel) avec l'instauration de la cadence 30 minutes entre Bulle – Gruyères et Bulle – Palézieux. Le tronçon à voie étroite Bulle – Broc sera mis à voie normale à l'horizon 2020, ce qui permettra le prolongement des RE Berne/Fribourg – Bulle/Palézieux jusqu'à Broc Fabrique.

La desserte bus est adaptée aux développements du RER Fribourg|Freiburg. Après la Broye en décembre 2014, les régions du Lac, de Sarine Ouest et du Gibloux connaîtront d'importantes améliorations de leur desserte bus lors de l'introduction de l'horaire 2016.

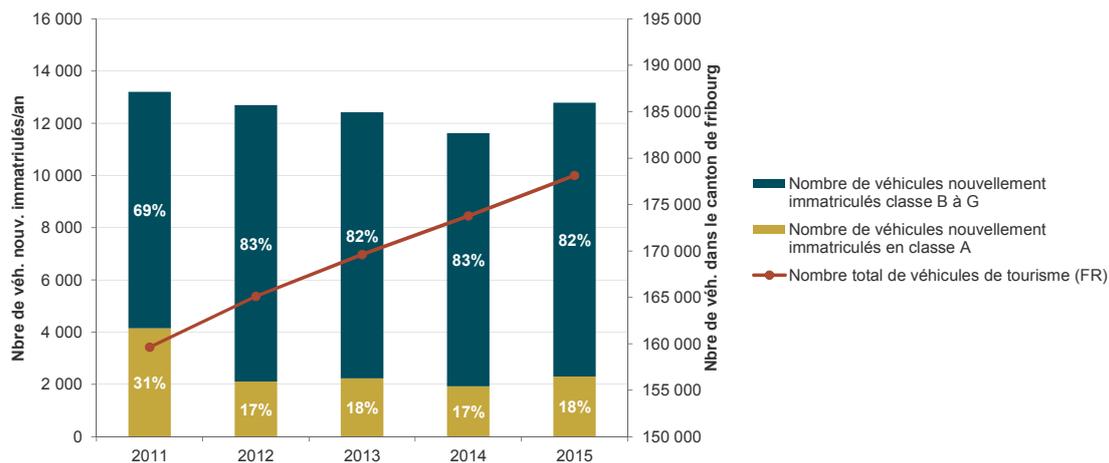
Les travaux de planification du développement ferroviaire fribourgeois se sont poursuivis en 2014 dans le nouveau cadre défini par la Confédération suite à l'acceptation du nouveau mode de financement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) par le peuple suisse le 9 février 2014. En vue de l'élaboration de l'étape d'aménagement 2030 du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire, le canton a transmis à l'Office fédéral des transports 16 projets d'offre qui concernent l'ensemble des districts. La cadence au quart d'heure dans le périmètre de l'Agglomération de Fribourg en est le projet clé.



L'Etat de Fribourg travaille également à la mise en place de plans de mobilité pour ses collaboratrices et collaborateurs et à la révision de la planification cyclable cantonale. En outre, l'introduction en 2011 d'une exonération partielle pour les véhicules les plus efficaces énergétiquement (catégorie A), dans la loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques, a permis une augmentation importante de la part de véhicules neufs de catégorie A.

## ÉVOLUTION DU PARC DES VOITURES DE TOURISME, CANTON DE FRIBOURG

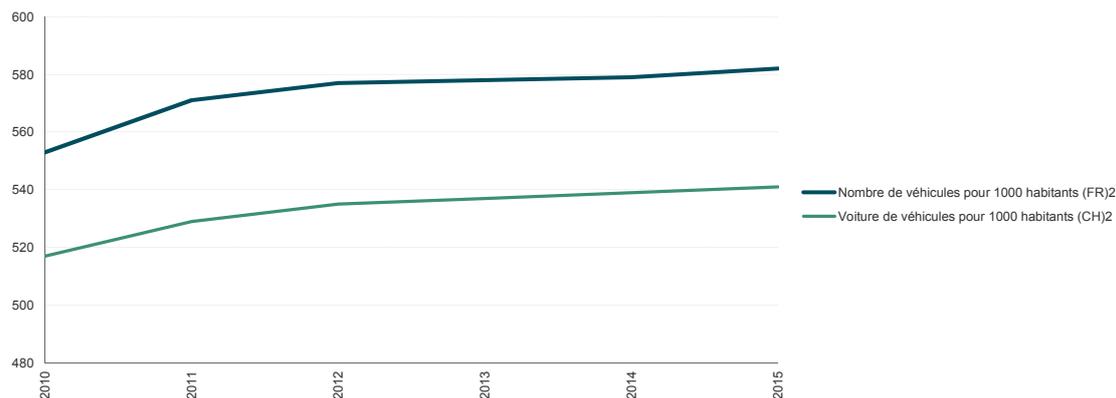
En lien avec l'évolution démographique et la situation géographique particulière du canton, le nombre de voitures de tourisme ne cesse d'augmenter ce qui entraîne une augmentation de la consommation de carburant. La part des véhicules classe A reste contenue ; à fin 2015, les véhicules bénéficiant d'une exonération fiscale<sup>15</sup> représentent 4% du parc.



Sources : OFS, OCN

## ÉVOLUTION DU TAUX D'ÉQUIPEMENT EN VOITURES DE TOURISME

Le taux d'équipement est élevé et augmente continuellement. Les habitants de Fribourg possèdent plus de voitures (+7%) que la moyenne suisse notamment en raison de la situation rurale du canton ainsi que du nombre élevé de pendulaires. Il y a aujourd'hui dans le canton plus de 1 véhicule pour 2 personnes.



Sources : OFS, OCN

<sup>15</sup> L'exonération est accordée pendant 3 ans pour tout nouveau véhicule de tourisme situé en classe A.





**RÉCAPITULATIF DES MESURES PRÉVUES SELON LE RAPPORT 160**

Mesures prévues selon le rapport n° 160	Etat de la mise en œuvre des mesures
<p><b>Efficacité énergétique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcement des dispositions pour les nouvelles constructions</li> <li>- Programme d'assainissement des bâtiments</li> <li>- Obligation de la pose d'une régulation pièce par pièce</li> <li>- Interdiction du renouvellement des chauffages électriques</li> <li>- Interdiction de pose de nouveaux chauffe-eau électriques</li> <li>- Interdiction de renouvellement des chauffe-eau électriques</li> <li>- Remplacement des moteurs et des pompes dans l'industrie et les ménages</li> <li>- Renforcement des exigences pour la climatisation et la ventilation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- REn, réalisée en mars 2010</li> <li>- REn, réalisée en mars 2010</li> <li>- REn, partielle nouv. installations</li> <li>- Pas acceptée, votation nov. 2012</li> <li>- REn, réalisée en mars 2010</li> <li>- Pas acceptée en votation nov. 2012</li> <li>- LEn, réalisée part. en août 2013 (conventions pour industrie)</li> <li>- REn, réalisée en mars 2010</li> <li>- LEn, réalisée en août 2013</li> </ul>
<p><b>Encouragement énergies renouvelables</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Exemplarité de l'Etat et des communes (réalisation Mo Fasel)</li> <li>- Solaire photovoltaïque</li> <li>- Eoliens et biomasse</li> <li>- Programme solaire thermique</li> <li>- Programme chauffage au bois</li> <li>- Programme couplage chaleur-force</li> <li>- Programme géothermique profonde</li> <li>- Programme valorisation rejets chaleur</li> <li>- Programme pompe à chaleur rénovation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- LEn, modifiée en novembre 2009</li> <li>- Swissgrid, en cours</li> <li>- Swissgrid, en cours</li> <li>- REn, réalisée en mars 2010</li> <li>- REn, réalisée en mars 2010</li> <li>- REn, réalisée en juin 2011</li> <li>- Etudes en cours</li> <li>- REn, réalisée en juin 2011</li> <li>- REn, réalisée en mars 2010/2011</li> </ul>
<p><b>Mobilité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Travaux du Groupe de coordination des transports (GCT)</li> <li>- Mesures à mettre en œuvre (selon résultats du groupe de travail)</li> <li>- Concrétisation des objectifs de la politique de l'Etat de Fribourg en matière de mobilité (Plan cantonal des transports), révision du Plan directeur cantonal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En cours</li> <li>- En cours</li> <li>- En cours</li> </ul>
<p><b>Application du MoPEC 2008</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcement des exigences en matière d'isolation</li> <li>- Interdiction de pose de nouveaux chauffages électriques</li> <li>- Programme destiné aux gros consommateurs</li> <li>- Energie électrique dans les bâtiments</li> <li>- Introduction du Certificat énergétique cantonal des bâtiments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- REn, réalisée en mars 2010</li> <li>- REn, réalisée en mars 2010</li> <li>- LEn, réalisée en août 2013</li> <li>- REn, partielle bâtiments publics</li> <li>- ReLATEc, réalisée en janvier 2010</li> <li>- LEn, réalisée en août 2013</li> </ul>
<p><b>Exemplarité des collectivités publiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Optimisation de l'exploitation des bâtiments publics</li> <li>- Label « Cité de l'énergie » pour les communes</li> <li>- Assainissement de l'éclairage public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan relance et LEn, réalisée en août 2013</li> <li>- Plan de relance et REn mars 2010</li> <li>- Programme d'encouragement en cours, révision LEn en août 2013</li> </ul>
<p><b>Information et formation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Campagne d'information et de sensibilisation, tout public, écoles et professionnels</li> <li>- Formation des professionnels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En cours</li> <li>- En cours</li> </ul>
<p><b>Mesures procédurales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Monitoring de la mise en œuvre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En cours</li> </ul>

**ABRÉVIATIONS**

**CCF:** Couplage chaleur-force

**EnDK:** Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie

**EnFK:** Conférence des services cantonaux de l'énergie

**EnR:** Energies renouvelables

**ModEnHa:** Modèle d'encouragement harmonisé des cantons

**MoPEC:** Modèle de prescriptions énergétiques des cantons

**OFEN:** Office fédéral de l'énergie

**p:** (ex. 2014p) Provisoire

**PIB:** Produit intérieur brut

**RPC:** Rétribution à prix coutant

**SdE:** Service de l'énergie du canton de Fribourg

**SStat:** Service de la statistique du canton de Fribourg

**SOURCES**

Office fédéral de la statistique (OFS)

Office fédéral de l'énergie (OFEN)

Swissgrid

Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat)

Service de l'énergie du canton de Fribourg (SdE)

Office de la circulation et de la navigation (OCN)

Groupe E SA

Groupe E Greenwatt SA

**UNITÉS, FACTEURS DE CONVERSION, CONTENU ÉNERGÉTIQUE**

Préfixes		Facteur	
kilo	(k)	$10^3$	1 000
méga	(M)	$10^6$	1 000 000
giga	(G)	$10^9$	1 000 000 000
téra	(T)	$10^{12}$	1 000 000 000 000

**Unités**

Grandeur	Unité	Signe	Conversion
<b>Énergie</b>	Joule	J	
	Wattseconde	WS	1 Ws = 1 J
	Kilowattheure	kWh	1 kWh = 3 600 000 J = 3.6 MJ
<b>Puissance</b>	Watt	W	1 W = 1J/s

kWh = kilowattheure

MWh = mégawattheure, 1 MWh = 1000 kWh

GWh = gigawattheure, 1 GWh = 1 million de kWh

TWh = térawattheure, ( $10^9$  kWh) = 1 milliard de kWh

## GLOSSAIRE

### CCF (Couplage chaleur-force )

Installation de production simultanée de chaleur et d'électricité, alimentée par la combustion d'agents énergétiques tels que le bois, le biogaz, le gaz naturel ou le mazout.

### Consommation d'énergie finale

Consommation d'énergie – nette des pertes de distribution (exemple : pertes en lignes électriques) – de tous les secteurs de l'économie, à l'exception des quantités consommées par les producteurs et transformateurs d'énergie (exemple : consommation propre d'un CCF ou d'une raffinerie). La consommation finale énergétique exclut les énergies utilisées en tant que matière première (dans la pétrochimie notamment).

### Energie finale

Énergie se situant à la fin de la chaîne commerciale (mazout, essence, pellets, électricité au compteur, etc.) et à laquelle on ajoute les énergies renouvelables non facturée (p. ex. : chaleur des capteurs solaires). L'énergie finale est ainsi l'énergie achetée (ou autoproduite) pour un usage déterminé, comme le mazout pour le chauffage ou l'essence pour l'automobile.

### Energie primaire

Première forme d'énergie, directement disponible dans la nature avant toute transformation : bois, charbon, gaz naturel, pétrole, vent, rayonnement solaire, énergie hydraulique, géothermique, etc.

### Energie utile

Energie dont dispose le consommateur après la dernière conversion par ses propres appareils, par ex. sous forme de chaleur ambiante, d'eau chaude au robinet, de lumière.

### Exogène

Cet adjectif qualifie ce qui est extérieur à un système.

### MoPEC

Le MoPEC constitue un ensemble de prescriptions énergétiques élaborées conjointement par les cantons sur la base notamment de leurs expériences en matière d'exécution. Il représente en quelque sorte le dénominateur commun des cantons en matière d'énergie. Ces prescriptions deviennent réellement contraignantes lorsqu'elles sont validées par les différents parlements cantonaux et introduites dans les législations cantonales respectives.

### ModEnHa

Le ModEnHa constitue le modèle d'encouragement harmonisé des cantons. Il représente une base unique en ce qui concerne le soutien financier proposé par la Confédération et les cantons dans le domaine du bâtiment.

### Scénarios

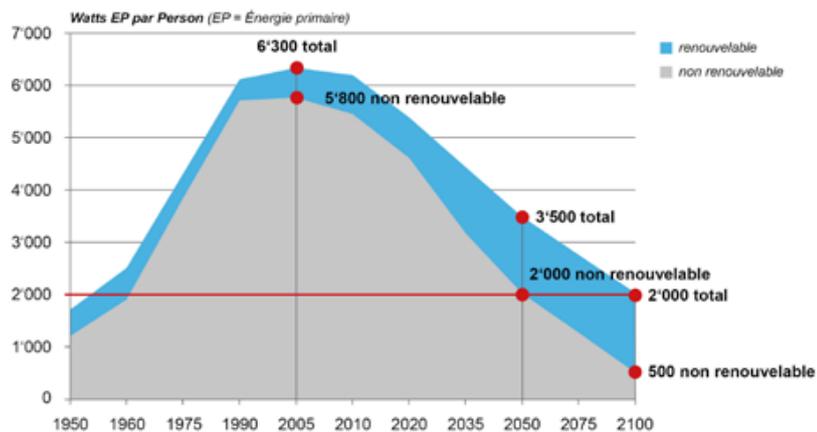
Les scénarios s'inspirent de ceux élaborés en 2007 par la Confédération dans le cadre des perspectives énergétiques 2035. Ils considèrent l'évolution des conditions-cadres économiques et démographiques, les objectifs et les instruments de politique énergétique existants ou à mettre en œuvre ainsi que les développements de la demande et de l'offre d'énergie, avec leurs effets écologiques et économiques.

- **Scénario 1 :** Poursuite de la politique actuelle : scénario de référence qui correspond à l'évolution de la consommation si rien n'est entrepris de plus que ce qui se faisait en 2009.
- **Scénario 2 :** Collaboration renforcée : scénario intermédiaire
- **Scénario 3 :** Nouvelles priorités : scénario intermédiaire
- **Scénario 4 :** Société à 2'000W : ce scénario est le plus ambitieux car il correspond aux objectifs à atteindre pour appliquer les principes exposés dans le projet « Société à 2'000W » en 2100.

Le scénario de la société à 4'000W d'ici à 2030 correspond à un scénario se situant entre le scénario 3 et 4.

### Société à 2'000W

Le concept de la société à 2000 watts s'appuie sur deux objectifs : limiter la consommation d'énergie primaire et réduire les émissions de gaz à effet de serre. En moyenne pour la Suisse, la consommation d'énergie devra passer, d'ici à 2100, des 6300 watts actuels à 2000 watts.



Au niveau suisse, il faut donc :

- diviser par 3 notre consommation d'énergie primaire
- diviser par 8 nos émissions de gaz à effet de serre (c'est-à-dire en gros diviser notre consommation de gaz et de mazout par 8).

Si l'on tient compte de l'énergie contenue dans les objets et les services importés de l'étranger, on obtient même une consommation moyenne de 8300 watts par personne. Dans l'optique d'atteindre la société à 2000 watts, les Suisses doivent donc consentir à réduire encore plus leurs dépenses énergétiques et leurs émissions d'équivalent-CO<sub>2</sub> au niveau de leur consommation de biens.

#### Pour cela, trois stratégies doivent être appliquées :

- **Efficacité** : utiliser moins d'énergie pour faire la même chose.
- **Substitution** : préférer les énergies renouvelables.
- **Sobriété** : agir avec mesure pour améliorer la qualité de vie.

#### Swissgrid

Société nationale pour l'exploitation du réseau électrique de transport. Elle a été chargée par la Confédération de réaliser le processus d'annonce pour la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) ainsi que la rétribution unique.

**Service de l'énergie SdE**  
Boulevard de Pérolles 25, 1701 Fribourg

[www.fr.ch/sde](http://www.fr.ch/sde)

Mai 2016



# Energiestrategie Kanton Freiburg

—  
Bericht 2010-2015



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Service de l'énergie SdE  
Amt für Energie AfE

—  
Direction de l'économie et de l'emploi DEE  
Volkswirtschaftsdirektion VWD



<b>1 KONTEXT</b>	<b>3</b>
<b>2 ALLGEMEINE LAGE, DAS WICHTIGSTE IM ÜBERBLICK</b>	<b>4</b>
2.1 Exogene Faktoren, die den Energieverbrauch beeinflussen	6
2.2 Endenergieverbrauch	7
2.3 Stromverbrauch und -erzeugung	10
2.4 Gebäude	13
<b>3 FÖRDERBEITRÄGE</b>	<b>18</b>
3.1 Kantonales Förderprogramm	18
3.2 Kostendeckende Einspeisevergütung (KEV)	23
<b>4 ZIELE DER ENERGISTRATEGIE, UMSETZUNGSKONTROLLE</b>	<b>26</b>
4.1 Ziel 1: Energiesparen im Wärmebereich	26
4.2 Ziel 2: Stromsparen	27
4.3 Ziel 3: Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen	28
4.4 Ziel 4: Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen	29
<b>5 WEITERE UMGESETZTE MASSNAHMEN</b>	<b>30</b>
5.1 Grossverbraucher	30
5.2 GEAK	31
5.3 Vorbildrolle der öffentlichen Körperschaften	32
5.4 Information und Schulung	34
5.5 Mobilität	36
<b>ANHANG 1: ÜBERSICHT ÜBER DIE GEMÄSS BERICHT NR. 160 VORGESEHENEN MASSNAHMEN</b>	<b>40</b>
<b>ANHANG 2: ABKÜRZUNGEN, QUELLEN UND EINHEITEN</b>	<b>41</b>
<b>ANHANG 3: GLOSSAR</b>	<b>42</b>

**Information zu diesem Dokument:**

**Amt für Energie (AfE)**

Bd de Pérolles 25

1701 Freiburg

Tel.026 305 28 41, [www.fr.ch/sde](http://www.fr.ch/sde)



# KONTEXT

Im November 2009 stellte der Staatsrat den Kanton Freiburg im Energiebereich ins Rampenlicht, als er eine ehrgeizige und erstklassige [neue Energiestrategie](#)<sup>1</sup> vorlegte, die darauf abzielte, bis ins Jahr 2030 die 4000-Watt-Gesellschaft und längerfristig (bis 2100) gar die 2000-Watt-Gesellschaft zu erreichen<sup>2</sup>. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, wurde eine Zahl von Massnahmen definiert. Diese betreffen besonders das Energiesparen und sollen es erlauben, unseren Energieverbrauch um etwa 25 % zu reduzieren, sowie vermehrt erneuerbare Energien zu nutzen, um unsere Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu reduzieren.

Danach kam Fukushima im Jahr 2011, worauf der Bundesrat beschlossen hat, schrittweise aus der Kernenergie auszusteigen, und die «Schiefergasrevolution», die seit drei Jahren durch die Medien geht, und ihre Nebenwirkung: eine Überschwemmung des europäischen Markts mit billiger Kohle. Die Energiepolitik der Schweiz wurde neu ausgerichtet, und die ersten Meilensteine der Energiestrategie 2050 sind gelegt: Nach Abschluss der Vernehmlassungsphase hat der Bundesrat am 4. September 2013 ein erstes Massnahmenpaket aufgestellt. Dieses erste Paket sieht eine Totalrevision des Energiegesetzes und verschiedene rechtliche Anpassungen vor. Das neue Energiegesetz wird voraussichtlich 2016 verabschiedet. Da es dem fakultativen Referendum untersteht, wird es frühestens 2018 in Kraft treten. Das Bundesamt für Energie (BFE) ist das Kompetenzzentrum des Bundesdepartements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) in allen Fragen zur Energieversorgung und -nutzung. Ausserdem ist das BFE für die Geschäftsführung von EnergieSchweiz zuständig, der Kommunikations-, Sensibilisierungs- und Koordinationsplattform, die eine entscheidende Rolle in der erwähnten Strategie ausübt.

Auch die Kantone haben nicht geruht. Die Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK) - die das Kompetenzzentrum der Kantone im Energiebereich ist und von der Konferenz der kantonalen Energiefachstellen (EnFK) technisch unterstützt wird - hat 2011 energiepolitische Leitlinien und einen Aktionsplan definiert, die weitgehend mit der [Energiestrategie 2050](#) übereinstimmen. Daraufhin hat sie am 9. Januar 2015 eine neue Ausgabe der [Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich](#) (MuKE) genehmigt, die als Grundlage für die Anpassung der kantonalen Energiegesetzgebungen dienen.

Diese verschiedenen Ereignisse und Entscheidungen haben auch einen Einfluss auf den Kanton Freiburg.

**Der vorliegende Bericht beschreibt einmal im Jahr die Situation des Kantons Freiburg im Energiebereich. Er verfolgt ferner, wie vom Staatsrat angekündigt, die Entwicklung und die Wirkung der Massnahmen, die in der neuen Energiestrategie des Kantons definiert wurden, damit geprüft werden kann, ob die gesetzten Ziele erreicht werden (vgl. Kapitel 3).**

<sup>1</sup> Bericht Nr. 160 des Staatsrats an den Grosse Rat über die Energieplanung des Kantons Freiburg (neue Energiestrategie)

<sup>2</sup> Das Konzept der 2000-Watt-Gesellschaft ermöglicht eine gerechte und nachhaltige Nutzung der Energiequellen. Dies bedeutet, dass wir unseren Energieverbrauch auf einen Drittel des heutigen Verbrauchs und unseren Verbrauch von fossilen Energien (Gas und Erdöl; für genauere Angaben vgl. Glossar) auf ein Achtel reduzieren müssen.



# 2

## ALLGEMEINE LAGE DAS WICHTIGSTE IM ÜBERBLICK

### DIE 2009 DEFINIERTE ENERGIE-STRATEGIE WIRD ANGEWENDET

Praktisch alle im Bericht Nr. 160 erwähnten Massnahmen (vgl. Anhang 1) wurden bereits eingeführt oder sind in Umsetzung begriffen. Nur die Pflicht zum Ersatz von Elektroheizungen und Elektroboilern konnte nicht realisiert werden, nachdem das Freiburger Stimmvolk die Massnahme an der Abstimmung vom 25. November 2012 abgelehnt hatte<sup>3</sup>.

Zur Umsetzung dieser Strategie mussten verschiedene gesetzliche Anpassungen vorgenommen und ein neues Gesetz aufgestellt werden:

**1. März 2010**

Änderung des Energiereglements vom 5. März 2001 ([SGF 770.11](#))

**12. Mai 2011**

Neues Gesetz über den kantonalen Energiefonds ([SGF 770.4](#))

**1. Juli 2011**

Änderung des Energiereglements vom 5. März 2001

**1. August 2013**

Änderung des Energiegesetzes vom 9. Juni 2000 ([SGF 770.1](#))

**1. Januar 2015**

Änderung des Energiereglements vom 5. März 2001

### EIN SANFTER START IN RICHTUNG DER GESETZTEN ZIELE

Um die 4000-Watt-Gesellschaft bis 2030 zu erreichen, wurden Energiesparziele und Ziele bei der Nutzung erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme und Strom definiert. Die Umsetzung dieser Ziele wird mit Hilfe von Indikatoren verfolgt, die im Kapitel 4 dieses Berichts beschrieben werden.

Ende 2015 ist die Lage im Bereich des Stromsparens besonders besorgniserregend, denn ein wichtiger Teil des Ziels (-25 %) stand in Verbindung mit der Pflicht zum Ersatz von Elektroheizungen. Auch im Bereich der Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Quellen ist der Fortschritt ungenügend, denn der Ersatz bestehender Heizungen, die mit Strom oder fossilen Energieträgern (Gas, Heizöl) betrieben werden, kommt noch zu langsam voran.

Hinsichtlich der Energiesparziele beim Wärmeverbrauch und der Ziele im Bereich der Produktion von grünem Strom sieht die Lage günstiger aus. Die getroffenen Massnahmen beginnen Früchte zu tragen und die künftigen Änderungen (Energiesparziele für Grossverbraucher, Pflicht zur Nutzung von grünem Strom für Klimaanlage usw.) sollten dazu beitragen, dass die gesetzten Ziele erreicht werden.

<sup>3</sup> Diese Abstimmung erfolgte auf ein Referendum, das gegen die vom Grossen Rat am 7. Februar 2012 beschlossene Änderung des Energiegesetzes ergriffen wurde.



- Der Endenergieverbrauch und der Stromverbrauch nehmen tendenziell zu.
- Zwischen 2009 und 2014 hat der Endenergieverbrauch durchschnittlich um 8 TWh<sup>4</sup> pro Jahr zugenommen und der Stromverbrauch stieg durchschnittlich um 1,8 TWh pro Jahr.
- Da 2014 ein warmes Jahr war – das wärmste seit Beginn der Messung im Jahr 1864 – ist der Stromverbrauch deutlich gesunken. Im Jahr zuvor hatte der Kanton Freiburg noch den höchsten je gemessenen Energieverbrauch verzeichnet.

**Die Berechnung des kantonalen Endenergieverbrauchs stützt sich teilweise auf Daten des Bundes.**

**Da diese Daten für 2015 bei der Verfassung dieses Berichts noch nicht zur Verfügung standen, bezieht sich die Analyse auf den Zeitraum 2009-2014.**

Die durchschnittliche Zunahme ist insbesondere auf ein starkes Bevölkerungswachstum, ein dynamisches Wirtschaftswachstum und - bis 2013 - gesamthafte tiefere Temperaturen im Vergleich zu 2009 zurückzuführen (vgl. Punkt 2.1). Die in den verschiedenen Bereichen realisierten Einsparungen (neue, leistungsfähigere Gebäude, neue Fahrzeuge mit tieferem Verbrauch, starke Reduktion des Verbrauchs durch neue Lampen mit LED-Birnen usw.) wurden oft durch einen zunehmenden Verbrauch wieder zunichte gemacht: Wir bauen immer mehr (seit 1980 hat die Wohnfläche pro Person um 30 % zugenommen und zwar von 35 m<sup>2</sup> pro Person 1980 auf 45 m<sup>2</sup> pro Person im Jahr 2012), wir fahren immer mehr Auto (die Zuwachsquote des Freiburger Fahrzeugparks ist seit 2010 die höchste der Schweiz, die gefahrenen Kilometer nehmen seit 2009 konstant zu) und wir benutzen immer mehr elektrische und elektronische Geräte aller Art (Haushaltsgeräte, Geräte der Informations- und Kommunikationstechnologie usw.).

**Zum Schluss ist noch zu erwähnen, dass trotz der Entwicklung erneuerbarer Energien (EE), die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern mit einem Anteil von 70 % des Gesamtenergieverbrauchs im Kanton besorgniserregend hoch bleibt. Dies entspricht nicht weniger als einem Verbrauch von 1,5 Millionen Litern Heizöläquivalent pro Tag.**

<sup>4</sup> 1 TWh = 1000 Milliarden kWh

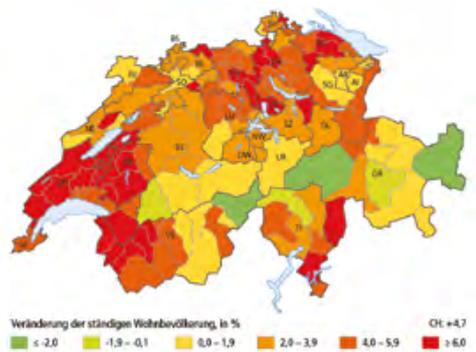
Der Energieverbrauch wird nicht nur von den Energieeinsparungen in den verschiedenen Bereichen beeinflusst, sondern auch von zahlreichen Faktoren, die unabhängig vom Energiesystem sind.

Seit 2009 haben sich einige der wichtigsten Faktoren, die den Energieverbrauch beeinflussen, wie folgt verändert:

Bevölkerungswachstum

Der Kanton Freiburg weist landesweit seit 14 Jahren das stärkste Bevölkerungswachstum auf. Seit Ende 2009 hat die Bevölkerung um 11 % zugenommen (+30'000 Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton).

Während der Energieverbrauch pro Einwohner praktisch unverändert blieb, hat der gesamte Energieverbrauch entsprechend zugenommen.



Quelle: BFS, Taschenstatistik der Schweiz 2016

Reales BIP-Wachstum

Freiburg verzeichnete ein starkes Wirtschaftswachstum, das leicht über dem Landesdurchschnitt lag.

Das BIP hat einen direkten Einfluss auf den Energieverbrauch.



Quelle: StatA, Statistisches Jahrbuch 2016, revidierte Serie

Wetter, Entwicklung der Heizgradtage (HGT) im Kanton, 2009 = 100

Die Heizgradtage (HGT) stellen die klimatischen Verhältnisse während einer bestimmten Zeitspanne dar.

Je kälter es ist, desto mehr HGT gibt es und desto mehr Energie verbrauchen wir zum Heizen.

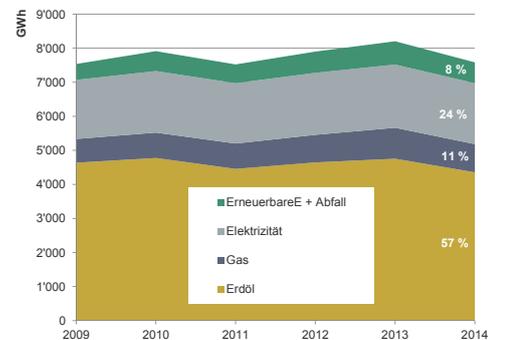
Quelle: AfE



## ENTWICKLUNG DES ENENERGIE- VERBRAUCHS (FR)<sup>5</sup>

Als Endenergie wird die Energie bezeichnet, die der Verbraucher am Ende der Handelskette bezieht (Heizöl, Benzin, Holzschnitzel, Strom am Zähler usw.), sowie die erneuerbaren Energien, die nicht in Rechnung gestellt werden (z.B. Wärme von Sonnenkollektoren). Die Endenergie ist somit die gekaufte (oder selbst produzierte) Energie für einen bestimmten Gebrauch, wie etwa Heizöl zum Heizen oder Benzin zum Autofahren.

**Der Anteil an EE<sup>6</sup> + Abfall beinhaltet Holz, Solarwärme, Wärme aus Abwasser und Biogas, Wärme aus der Umwelt durch Wärmepumpen und Wärme aus der Abfallverbrennung.**



Quelle: BFE, AFE

- **Steigender Energieverbrauch**  
Seit Ende 2009 nimmt der bereinigte Energieverbrauch Jahr für Jahr zu. Der Kanton Freiburg hat noch nie so viel Energie verbraucht wie im Jahr 2013. Allgemein ist der zunehmende Energieverbrauch auf das starke Bevölkerungswachstum und das dynamische Wirtschaftswachstum zurückzuführen.  
Im Jahr 2014 - dem wärmsten Jahr seit Beginn der Messung im Jahr 1864 - hat der Energieverbrauch jedoch stark abgenommen, da die Gebäudeheizung über 40 % des Gesamtenergieverbrauchs ausmacht<sup>7</sup>.
- **Hohe Abhängigkeit von fossilen Energieträgern**  
Erdöl und Gas decken 70 % des Energieverbrauchs im Kanton, was nicht weniger als einem Verbrauch von 1,5 Millionen Liter Heizöläquivalent pro Tag entspricht.
- **Unveränderter Stromanteil**  
Der Stromanteil am Energiemix bleibt praktisch unverändert bei 24 %. Dieser Anteil sollte jedoch in den kommenden Jahren aufgrund der Ablösung von fossilen Energieträgern durch Strom zunehmen.
- **Geringfügige Zunahme des Anteils an erneuerbaren Energien (EE) und Abfall (ohne Strom)**  
Dieser Anteil ist von 7 % Ende 2009 auf 8 % im Jahr 2014 angestiegen.

<sup>5</sup> Vgl. Anmerkung zu Punkt 2 (Seite 5)

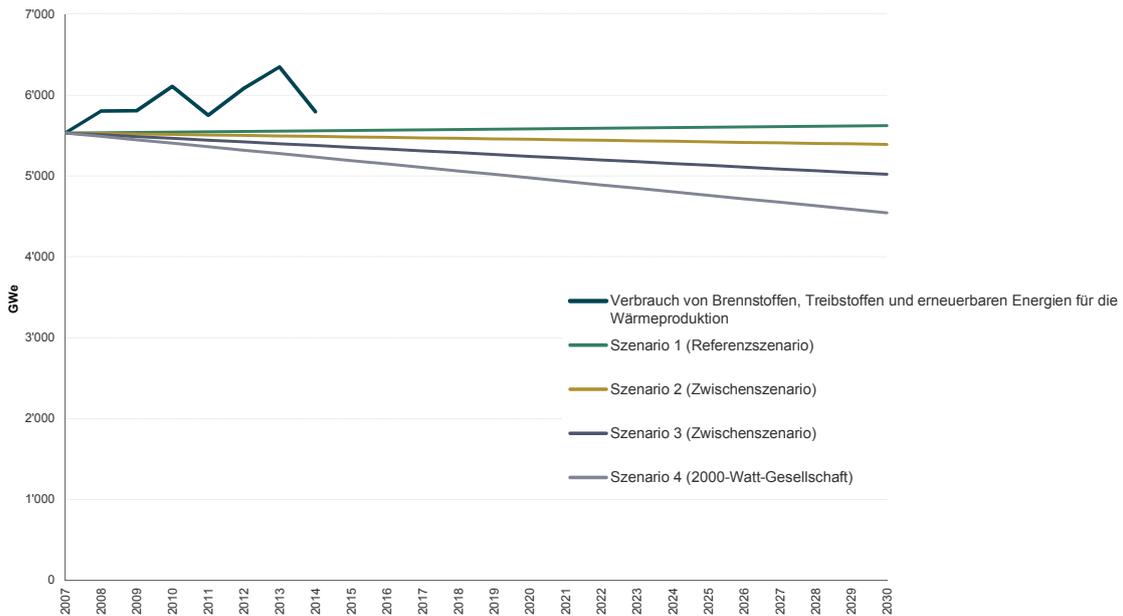
<sup>6</sup> EE: erneuerbare Energien

<sup>7</sup> [Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000-2013, BFE](#)

**ENTWICKLUNG DES WÄRME-<sup>7</sup> UND TREIBSTOFFVERBRAUCHS (FR)**

Diese Entwicklung wird mit den Szenarien verglichen, die anhand der vom Bund im Rahmen der Energieperspektiven 2035 (Band I) ausgearbeiteten Szenarien aus dem Jahr 2007 definiert wurden. Das Szenario 1 ist das Referenzszenario, das der Entwicklung des Verbrauchs entspricht, wenn ab dem Jahr 2009 keine weiteren Massnahmen getroffen werden. Die Szenarien 2 und 3 sind Zwischenszenarien und das Szenario 4 entspricht den Zielen, die es erlauben, bis 2100 die 2000-Watt-Gesellschaft zu erreichen (für genauere Angaben vgl. Glossar).

Das Szenario der 4000-Watt-Gesellschaft entspricht einem Szenario, das sich zwischen den Szenarien 3 und 4 befindet.

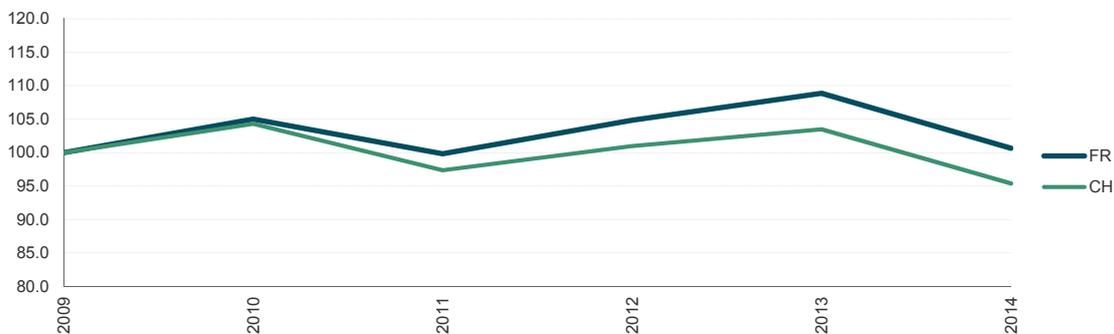


Quellen: BFE, AfE

- **Verbrauch von thermischer Energie deutlich höher als erwartet**  
Der Energieverbrauch liegt deutlich über den Zielen, die 2009 im Rahmen der neuen Energiestrategie des Kantons festgelegt wurden. Dies kann besonders auf ein unerwartet hohes Bevölkerungswachstum und eine noch viel zu langsame Steigerung der Energieeffizienz zurückgeführt werden.
- **Steigender Verbrauch von thermischer Energie**  
Der Wärmeverbrauch ist 2014 deutlich gesunken. Dies ist hauptsächlich auf das wärmere Wetter zurückzuführen. 2014 war das wärmste Jahr seit Messbeginn. Im Jahr 2013 wies der Kanton dagegen den höchsten je gemessenen Verbrauch auf.

<sup>8</sup> Als thermische Energie werden fossile Energieträger (Gas+Heizöl) und erneuerbare Energien (thermische Sonnenenergie, Holz, Umweltwärme, Fernheizung usw.) bezeichnet, die zur Wärmeerzeugung genutzt werden.

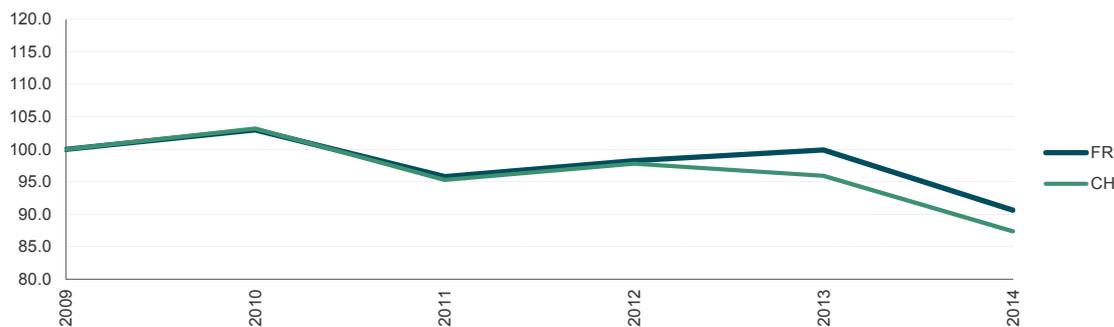
**INDIZIERTE ENTWICKLUNG DES ENDENERGIEVERBRAUCHS (2009 = 100)**



Quelle: BFE, AfE

➤ **Der Energieverbrauch nimmt im Kanton Freiburg tendenziell stärker zu als in der Schweiz.** Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass der Kanton Freiburg ein stärkeres Bevölkerungswachstum aufweist als der Schweizer Durchschnitt (vgl. Punkt 2.1)

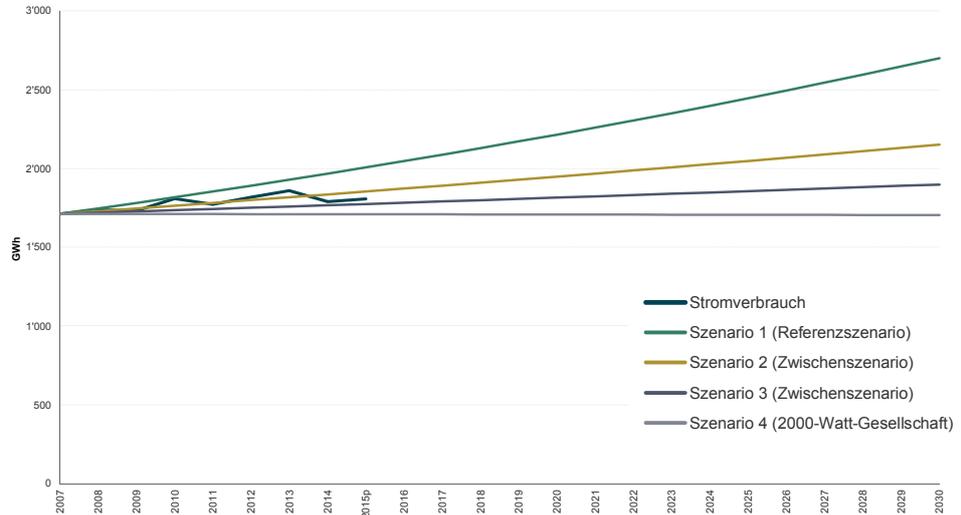
**INDIZIERTE ENTWICKLUNG DES ENDENERGIEVERBRAUCHS PRO KOPF (2009 = 100)**



Quelle: BFE, AfE

➤ **Der durchschnittliche Energieverbrauch pro Kopf im Kanton Freiburg entspricht etwa dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Verbrauch der Schweiz.**

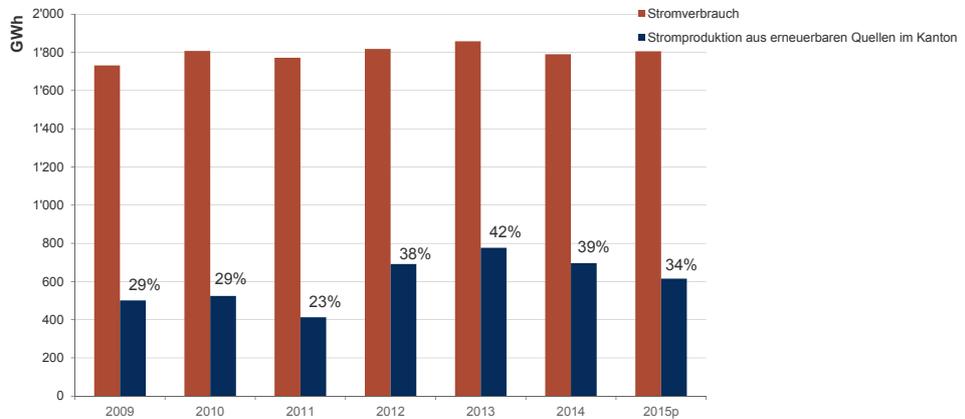
**ENTWICKLUNG DES STROMVERBRAUCHS (FR) VERGlichen MIT DEN SZENARIEN**



Quelle: BFE, AfE

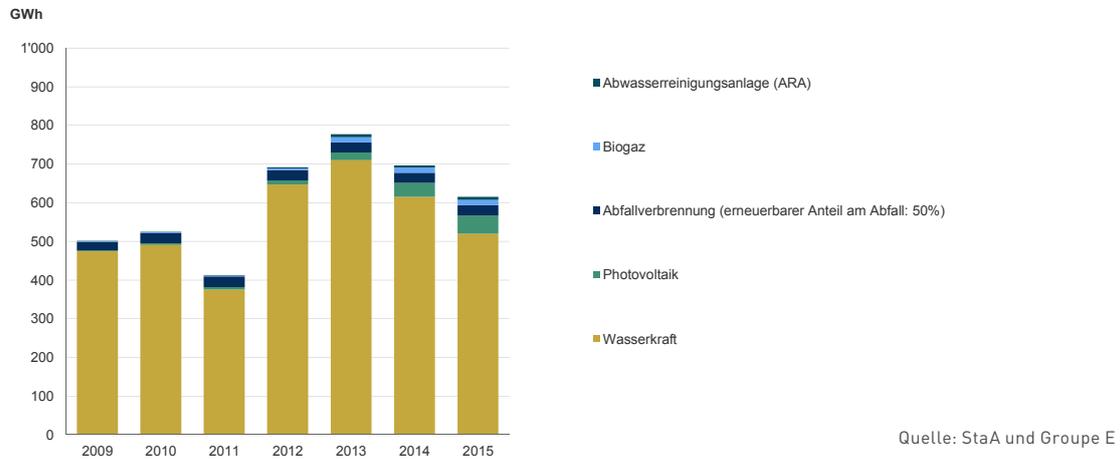
➤ **Steigender Stromverbrauch, besorgniserregender Trend**  
 Im Zeitraum 2009-2015 ist der Stromverbrauch pro Jahr im Durchschnitt um 1 % angestiegen.  
 Das Bevölkerungswachstum kurbelt den Verbrauch an und die Energieeffizienz steigt noch zu langsam. Ausserdem ist die Zahl der im Kanton installierten Elektroheizungen (10'000) immer noch hoch.  
 Im Jahr 2015 hat der Endverbrauch an Strom etwas zugenommen (+0,86 %) und belief sich auf 1.8 TWh. Diese Zunahme ist darauf zurückzuführen, dass 2015 etwas kälter ausfiel als das Vorjahr.

**ENTWICKLUNG DES STROMVERBRAUCHS (FR) UND DES ANTEILS AN IM KANTON ERZEUGTEM STROM AUS ERNEUERBAREN QUELLEN**



Quelle: StatA

### STROMERZEUGUNG AUS ERNEUERBAREN QUELLEN AUF FREIBURGER KANTONSGBIET

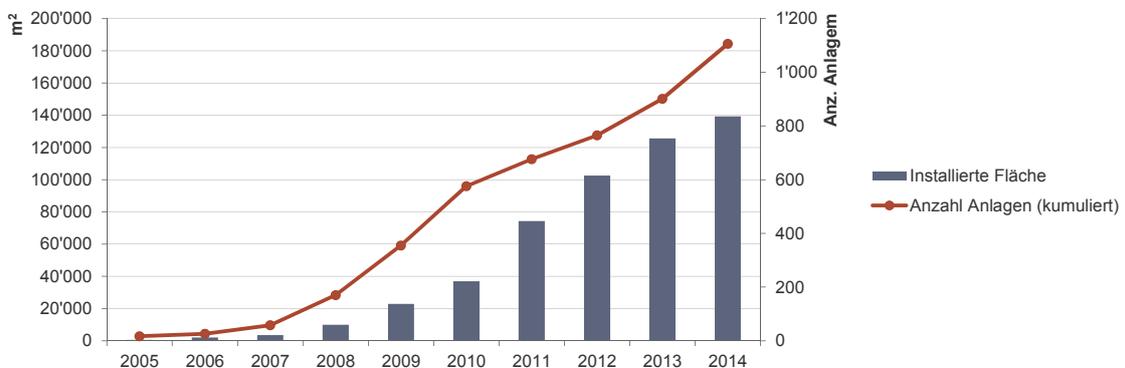


Der Anteil der «neuen» erneuerbaren Energien (Sonnenenergie, Biogas, Kleinwasserkraft usw.) ist noch klein, nimmt aber zu, insbesondere beim Solarstrom. Seit 2009 wird durchschnittlich 91 % des Stroms durch Wasserkraft erzeugt. Im Jahr 2014 übersteigt die Stromproduktion aus Photovoltaik-Anlagen (etwa 36 GWh) erstmals jene aus der Abfallverbrennung (SAIDEF, etwa 27 GWh); Beide Produktionsmethoden entsprechen je 4 % der gesamten Stromproduktion. Erwähnenswert ist noch, dass das Jahr 2011 besonders trocken und das Jahr 2013 besonders feucht war.

### PHOTOVOLTAISCHE SOLARANLAGEN

Die Stromproduktion ist in den vergangenen Jahren stark angestiegen: Ende 2015 speisten die Freiburger Phtovoltaikanlagen (etwa 3000) knapp 47 GWh in das Stromnetz.

Die KEV-Anlagen<sup>9</sup> und die Anlagen, die Förderbeiträge erhalten haben, (Einmalvergütung<sup>10</sup>/kantonales Programm) können genau überwacht werden. Ende 2014 waren es 1106 Anlagen mit einer Kollektorfläche von insgesamt 140'000 m<sup>2</sup>. Die untenstehende Grafik stellt die Entwicklung der Anlagen dar:

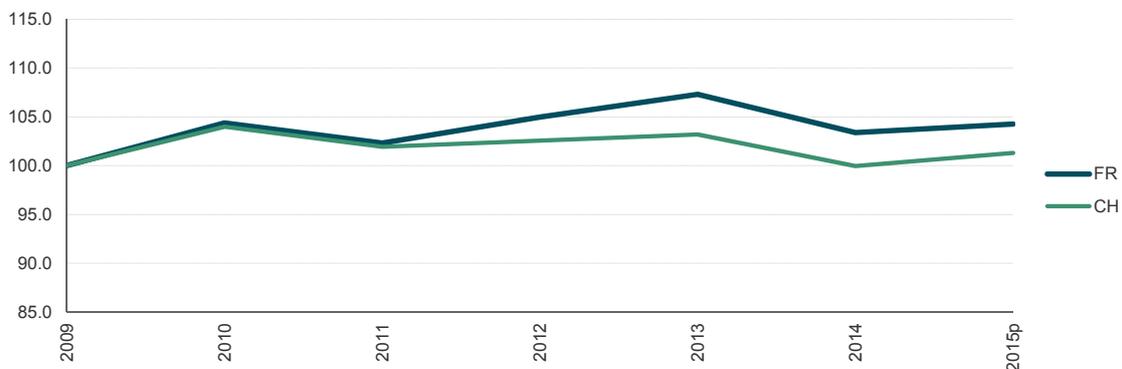


Quelle: AFE, Swissgrid

<sup>9</sup> KEV: Kostendeckende Einspeisevergütung [siehe Punkt 3.2]

<sup>10</sup> Siehe Punkt 3.2

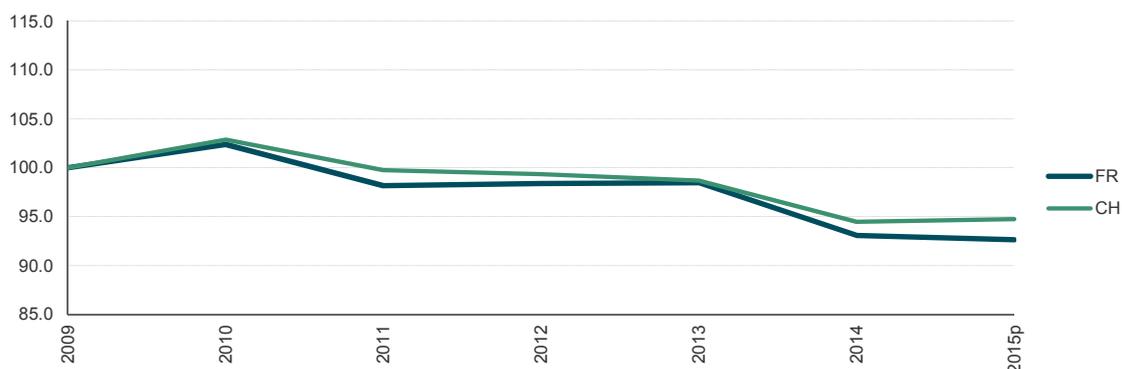
**INDIZIERTE ENTWICKLUNG DES STROMVERBRAUCHS (2009 = 100)**



Quelle: BFE, AFE

➤ Zwischen 2009 und 2015 nahm der Stromverbrauch im Kanton Freiburg tendenziell stärker zu als in der übrigen Schweiz. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass der Kanton Freiburg ein stärkeres Bevölkerungswachstum aufweist als der Schweizer Durchschnitt (vgl. Punkt 2.1).

**INDIZIERTE ENTWICKLUNG DES STROMVERBRAUCHS PRO KOPF (2009 = 100)**



Quelle: BFE, AFE

➤ Der durchschnittliche Energieverbrauch pro Kopf im Kanton Freiburg entspricht etwa dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Verbrauch der Schweiz.

Vom gesamten Energieverbrauch in der Schweiz entfallen etwa 47 % auf den Gebäudebereich, der folglich ein grosses Energiesparpotenzial aufweist. Die Kantone konzentrieren denn auch ihre Anstrengungen auf diesen Bereich, der gemäss Bundesverfassung (Art. 89 Abs. 4) hinsichtlich der Massnahmen im Energiebereich in ihren Kompetenzbereich fällt.

Mit dem Ziel, die gesetzlichen Grundlagen zu harmonisieren, hat die Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK) ab 1992 [Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich](#) (MuKE) aufgestellt. Im Jahr 2014 wurden die geltenden Mustervorschriften revidiert, um den vergangenen und aktuellen Ereignissen Rechnung zu tragen, und am 9. Januar 2015 wurden die neuen Mustervorschriften verabschiedet (MuKE 2014). Das Ziel ist es, unter Beachtung der Leitlinien der Kantone und der [Energiestrategie 2050](#) die Anforderungen zu steigern, um den Energieverbrauch der Gebäude noch weiter zu senken und den Verbrauch von nicht erneuerbaren Energien zu begrenzen.

**Im Kanton Freiburg wurden seit 2009 die energetischen Anforderungen an die Gebäude erhöht:** Im Jahr 2010 wurden die Anforderungen an die Wärmedämmung erhöht, der Einsatz von Elektroheizungen wurde stark begrenzt und die Anforderungen an Klimaanlage wurden deutlich verstärkt. Auch die Vorbildrolle bei öffentlichen Gebäuden wurde verstärkt.

Daneben wurden neue Fördermassnahmen umgesetzt, um die Eigentümerinnen und Eigentümer anzuspornen, die Wärmedämmung ihrer Gebäude zu sanieren und zum Heizen erneuerbare Energien zu verwenden (z.B. durch die Vergabe ab 2010 von Förderbeiträgen an die Gebäudesanierung oder an den Ersatz von Elektro-, Öl- oder Gasheizungen durch eine Wärmepumpe oder eine Holzheizung).



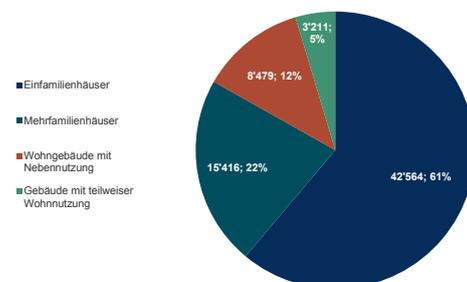
### AUFSCHWUNG DES EINFAMILIENHAUSES

Seit 1970 ist der Anteil an Einfamilienhäusern am Immobilienpark von 40 % auf 58 % angestiegen. Diese stellen heute über 70 % der neu gebauten Wohnbauten und über 60 % der bestehenden Wohnbauten dar.

Zwischen 1980 und heute ist die Wohnfläche pro Person von 35 m<sup>2</sup> auf 45 m<sup>2</sup> angestiegen, das entspricht einer Zunahme um etwa 30 %.

Die Änderung des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) im Frühling 2014 und die Verknappung von Bauland sollten in Zukunft diese Entwicklung bremsen.

### Aufteilung und Anzahl Wohnbauten im Kanton:



Quelle: StatA

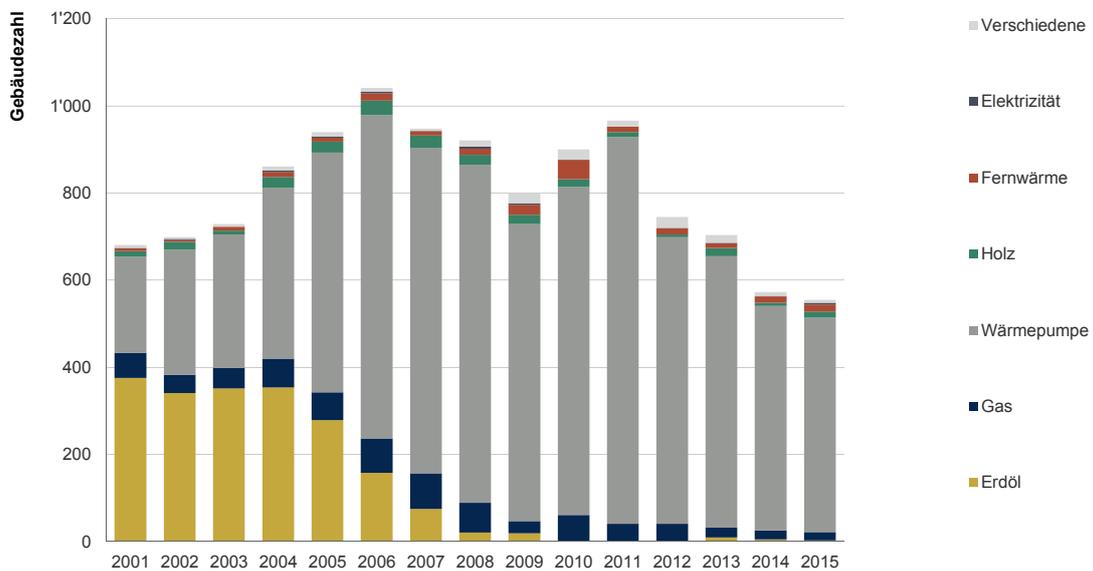
### WÄRMEPUMPE SCHAFFT DURCHBRUCH IN NEUBAUTEN

Die 2007 getroffenen und 2009 verstärkten zwingenden Massnahmen, mit denen bezweckt wird, die Nutzung fossiler Energieträger für Heizung und Wassererwärmung von Neubauten zu reduzieren, tragen Früchte. Die Öffentlichkeit ist sich besonders 2006 des Problems bewusst geworden, das die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern darstellt, als die Erdgasleitungen, die Europa und die Schweiz aus der Ukraine belieferten, zugebrochen wurden.

Die inzwischen in der Schweiz und in Europa erfolgte Neuausrichtung wird es erlauben, ab 2020 Gebäude zu errichten, die keine Energie mehr verbrauchen, sondern Energie produzieren.

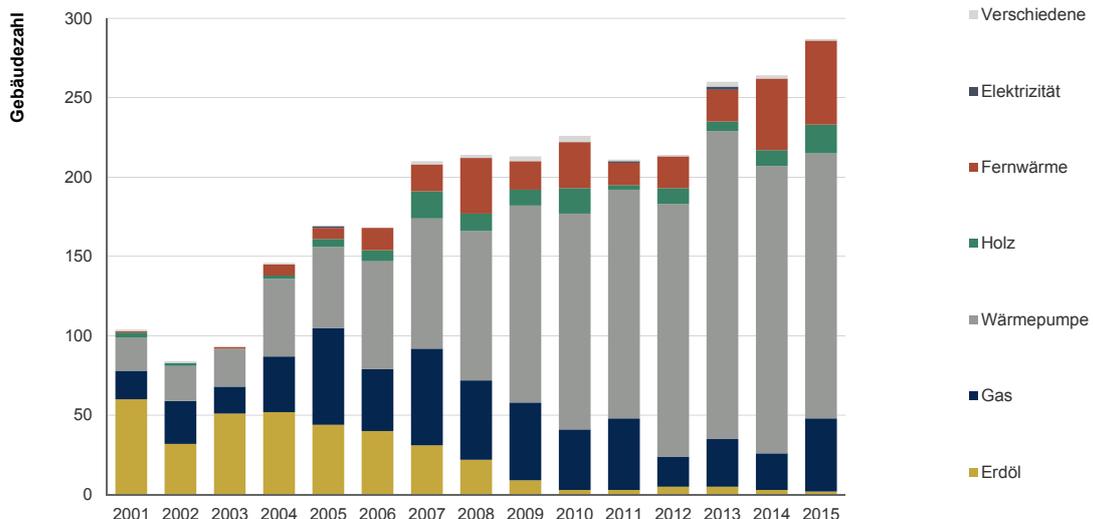
#### Einfamilienhaus

Verteilung der Heizungstypen nach Baujahr:



#### Mehrfamilienhaus

Verteilung der Heizungstypen nach Baujahr:



Quelle: Gebäude- und Wohnungsregister, Stata



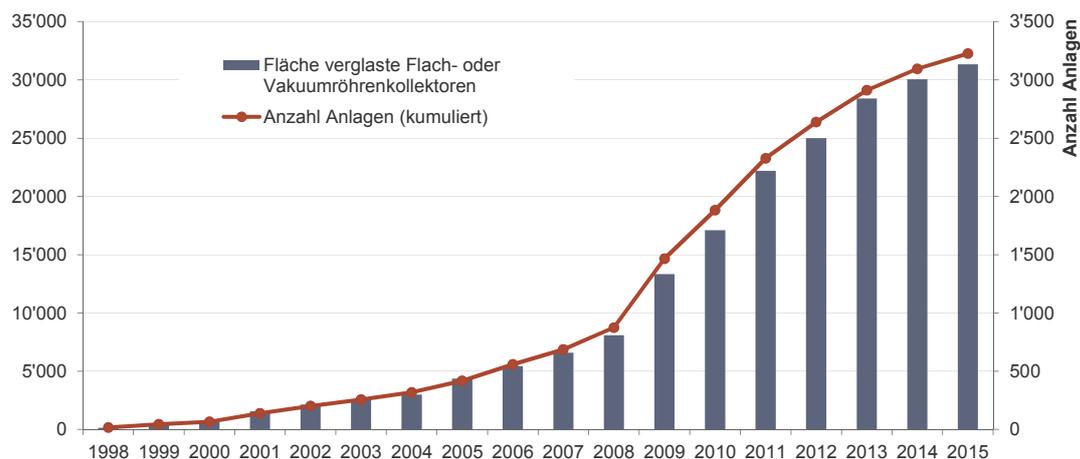
**THERMISCHE SOLARANLAGEN**

Seit 2013 wurden deutlich weniger Gesuche um Förderbeiträge für neue thermische Solaranlagen zum Heizen und Wassererwärmen eingereicht (vgl. Kapitel 3.1).

Diese Technologie wird durch die relativ hohen Preise auf dem Schweizer Markt und die immer stärkere Konkurrenz durch photovoltaische Anlagen zur Stromproduktion benachteiligt.

➤ Ende 2015 waren **3200 Anlagen** mit einer gesamten Kollektorfläche von **(31'500 m<sup>2</sup>)** in Betrieb, die über **15 Millionen kWh** pro Jahr produzieren.

**Fläche und Anzahl der im Kanton Freiburg eingebauten thermischen Solaranlagen:**



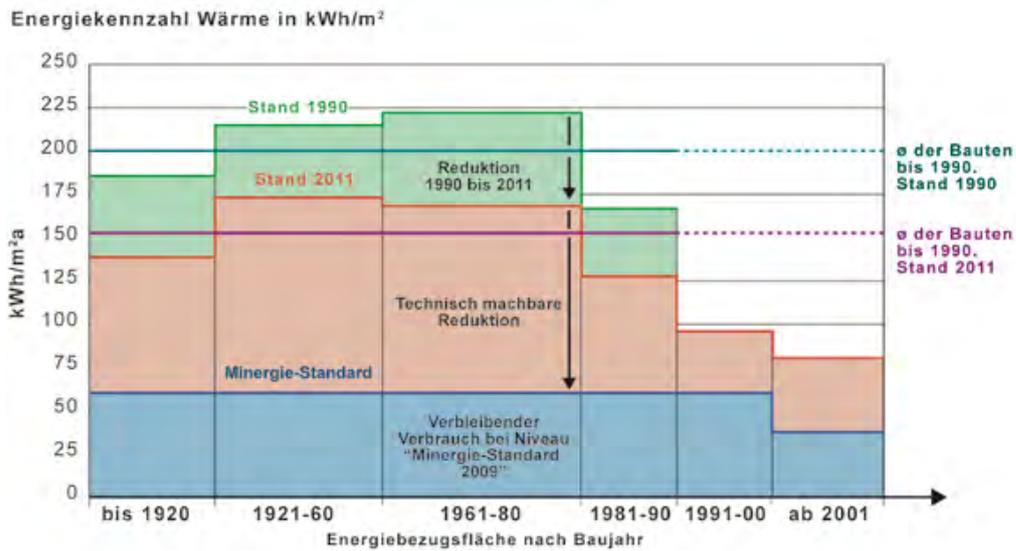
Quelle: AfE

### GEBÄUDESANIERUNG: EIN RIESIGES POTENZIAL

Die erfolgreiche Sanierung eines Gebäudes aus den 70er Jahren kann dessen Energiebedarf um 75 % reduzieren. Ein Haus, das beispielsweise 2000 Liter Heizöl pro Jahr verbraucht, benötigt nach der Sanierung nur noch 500 Liter. Ausserdem hat eine prospektive Studie gezeigt, dass im Jahr 2050 die vom Immobilienpark verbrauchte Energie zu 90 % auf Gebäude entfällt, die heute bereits existieren.

Die folgende Darstellung zeigt den kumulierten Verbrauch der bestehenden Gebäude im Vergleich zum Verbrauch von Neubauten:

#### Energieverbrauch von bestehenden Gebäuden nach Baujahren:



### FAKTEN ZUR ENERGETISCHEN GEBÄUDESANIERUNG

**Es wird bereits viel unternommen, doch um die gesetzten Ziele zu erreichen, sind noch grössere Anstrengungen nötig.**

Von 2010 bis Ende 2015 konnte über das [Gebäudeprogramm](#) (Hauptprogramm der Kantone und des Bundes für die energetische Gebäudesanierung), die Wärmedämmung von über 2400 Gebäuden im Kanton Freiburg ganz oder teilweise verbessert werden (400 Gebäude/Jahr).

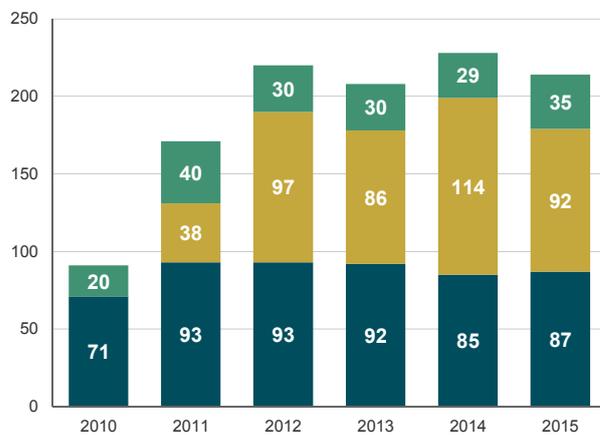
In absoluten Zahlen ist das zwar viel, doch immer noch zu wenig angesichts der 60 000 sanierungsbedürftigen Gebäude im Kanton. Denn bei den meisten Gebäuden handelte es sich um Teilsanierungen. Nur knapp 50 Gebäude pro Jahr wurden einer Gesamtsanierung unterzogen (neue Wärmedämmung des Dachs und der Fassaden, Einbau von dreifachverglasten Fenstern). Um die gesetzten Ziele zu erreichen, müssten es aber 450 pro Jahr sein!

### ERSATZ VON BESTEHENDEN HEIZANLAGEN NOCH ZU LANGSAM

Ein Programm für den Ersatz von Elektroheizungen durch Wärmepumpen oder Holzheizungen existiert seit 2010 und für den Ersatz von Öl- und Gasheizungen seit 2011.

Im Zeitraum 2010-2015 wurden über 1100 Gesuche um Heizungsersatz eingereicht, was 180 Ersetzungen pro Jahr entspricht.

#### Entwicklung der Anzahl Gesuche um Ersatz einer Elektro-, Öl- oder Gasheizung durch eine Wärmepumpe oder eine Holzheizung:



■ Anz. Holzheizungen (15 bis 70kW), die ein Elektroheizung oder eine Öl- oder Gasheizung ersetzen

■ Anz. Wärmepumpen, die eine Öl- oder Gasheizung ersetzen

■ Anz. Wärmepumpen, die eine Elektroheizung ersetzen



Die Zahl der ersetzten Heizungen durch ein System, das erneuerbare Energien nutzt, bleibt somit im Vergleich zu den jährlich 2000 erneuerten Heizkesseln oder Elektroheizungen sehr tief. Ende 2015 sah die Aufteilung der Heizungen wie folgt aus:

+ 28'500  
Ölheizkessel

+ 4'100  
Gasheizkessel

etwa 10'000  
Elektroheizungen



# 3

## FÖRDERBEITRÄGE

### 3.1 KANTONALES FÖRDERPROGRAMM

Das Förderprogramm unterstützt die Ziele der neuen Energiestrategie, indem Förderbeiträge für Vorhaben gewährt werden, die erneuerbare Energien nutzen und/oder die Energieeffizienz steigern.

**Seit 2010 wurden neue Massnahmen eingeführt und bestehende Massnahmen verstärkt:**

#### Im Jahr 2010

- Wärmedämmung bestehender Gebäude (Gebäudeprogramm)
- Ersatz von Elektroheizungen durch Wärmepumpen oder Holzheizungen
- Erhöhung der Beiträge an thermische Solaranlagen
- Erhöhung der Beiträge an Holzheizungen

#### Im Jahr 2011

- Ersatz von Öl- und Gasheizungen durch Wärmepumpen oder Holzheizungen
- Nutzung von Abwärme
- Wärme-kraftkopplung (WKK)

#### Im Jahr 2015

- Ersatz von Elektroboilern

Ab 2017 wird das Förderprogramm an das neue harmonisierte Fördermodell der Kantone (HMF 2015)<sup>11</sup> und an die neuen Vergabekriterien für die Globalbeiträge des Bundes angepasst werden.<sup>12</sup>

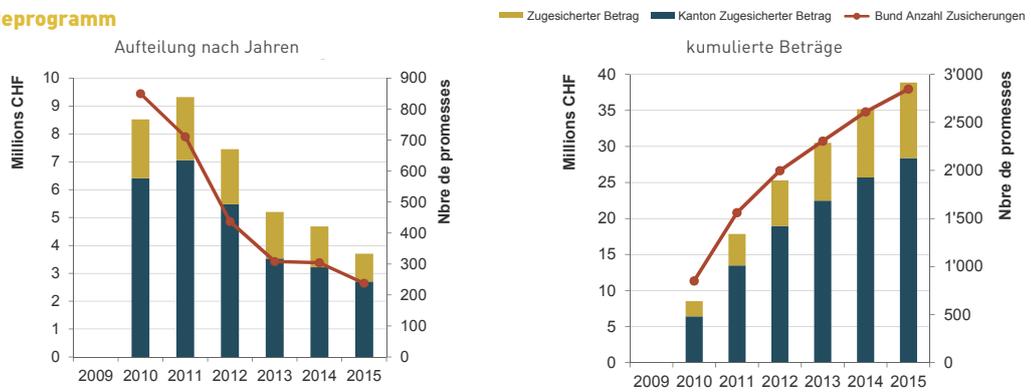
<sup>11</sup>Dieses Modell ist die Entsprechung der MuKE n im Bereich der Subventionen. Ab 2017 bildet es eine zentrale Grundlage für die Ausrichtung von Förderbeiträgen durch Bund und Kantone im Gebäudebereich.

<sup>12</sup>Seit 2000 richtet der Bund nach Artikel 15 Energiegesetz finanzielle Beiträge, Globalbeiträge genannt, an jene Kantone aus, die eigene Programme zur Förderung der sparsamen und rationellen Energienutzung sowie zur Nutzung von erneuerbaren Energien und Abwärme durchführen. Die Globalbeiträge dürfen den vom Kanton zur Durchführung des Programms bewilligten jährlichen Kredit nicht überschreiten. Ihre Höhe richtet sich hauptsächlich nach der Wirksamkeit des kantonalen Förderprogramms. Seit 2010 werden die Globalbeiträge aus der CO<sub>2</sub>-Teilzweckbindung finanziert.

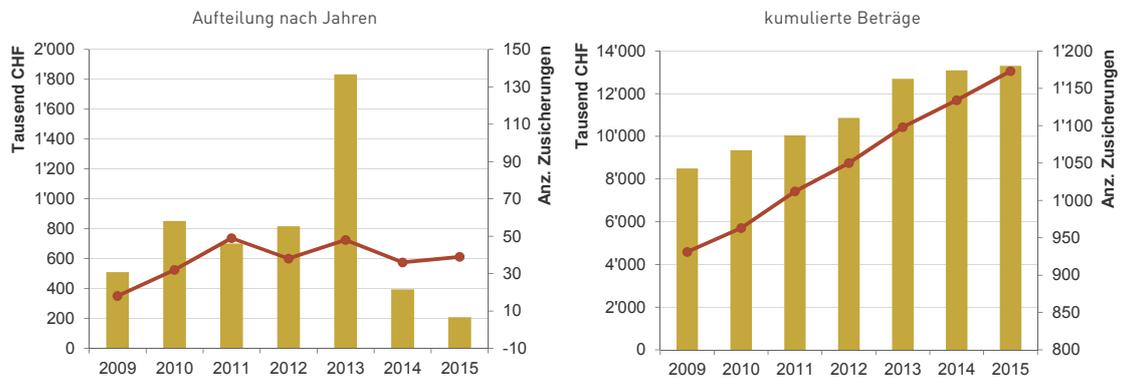


**ENTWICKLUNG DER VERSCHIEDENEN FÖRDERMASSNAHMEN**

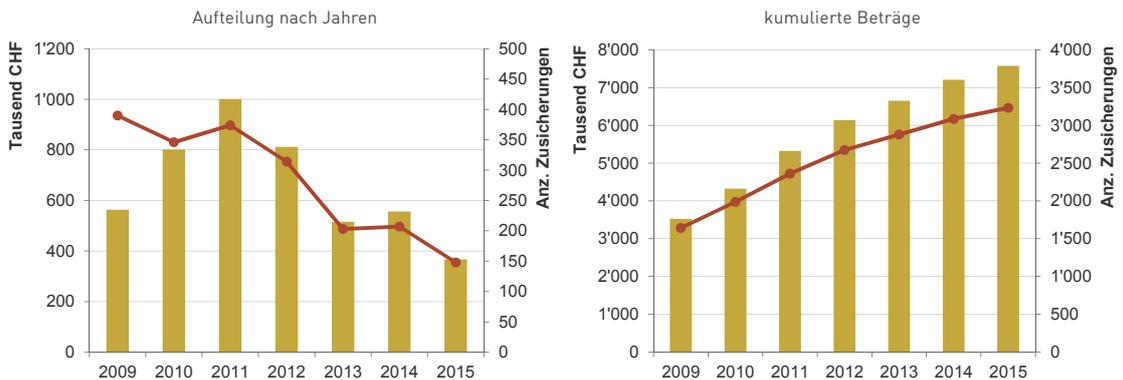
**Gebäudeprogramm**



**Förderbeitrag Holz**

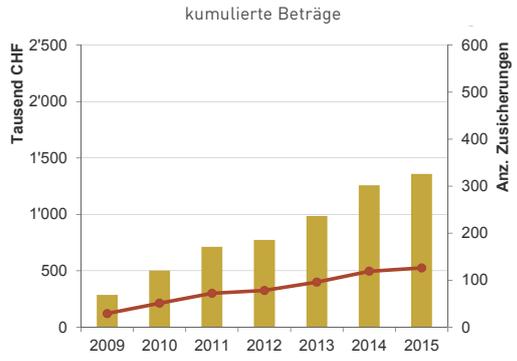
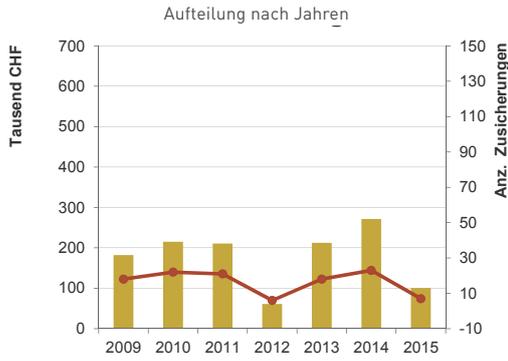


**Förderbeitrag thermische Solaranlagen**

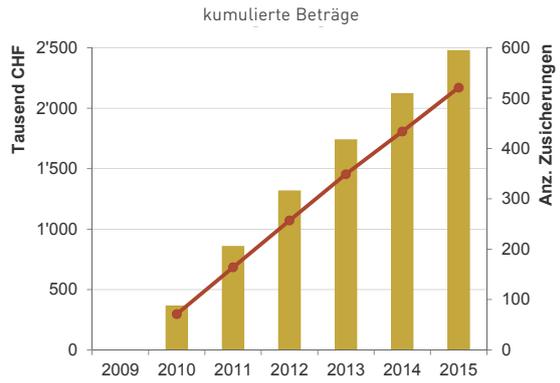
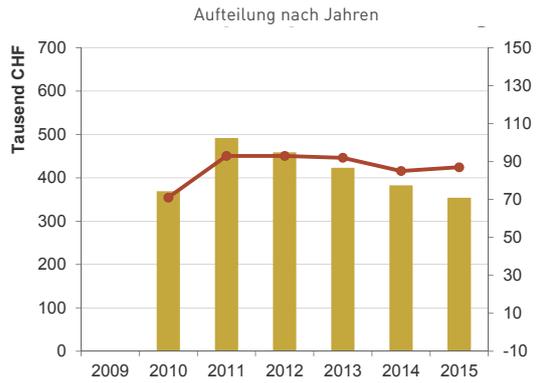


Zugesicherter Betrag    Anzahl Zusicherungen

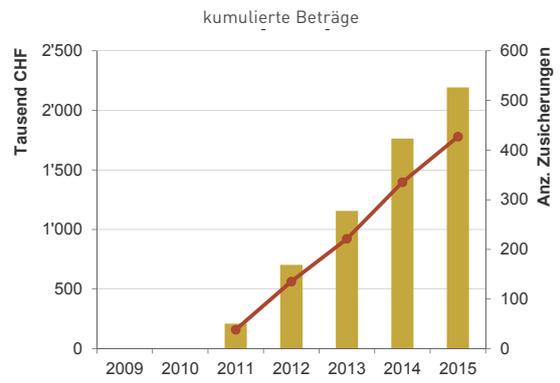
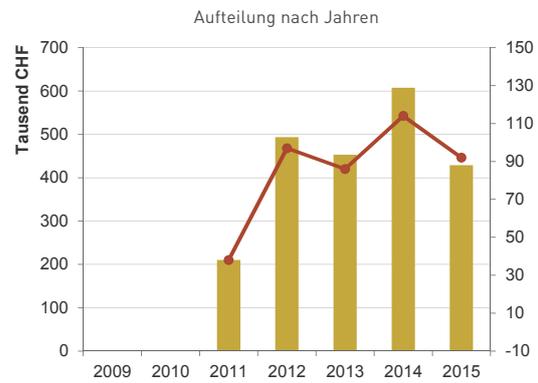
### Förderbeitrag Minergie P



### Förderbeitrag Ersatz Elektroheizung durch Wärmepumpe

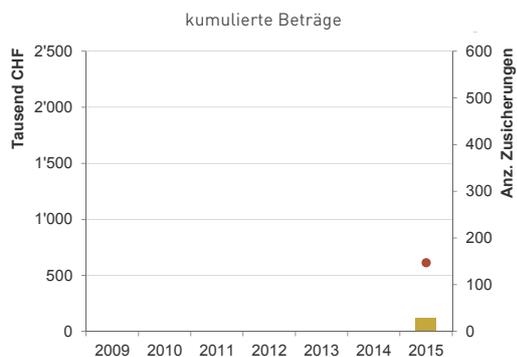
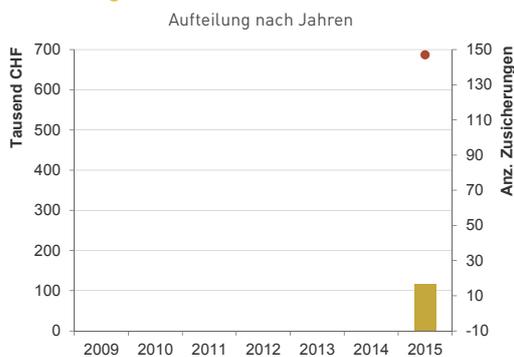


### Förderbeitrag Ersatz Öl-/Gasheizung durch Wärmepumpe

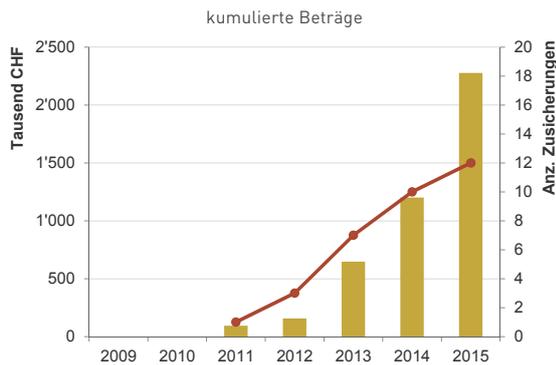
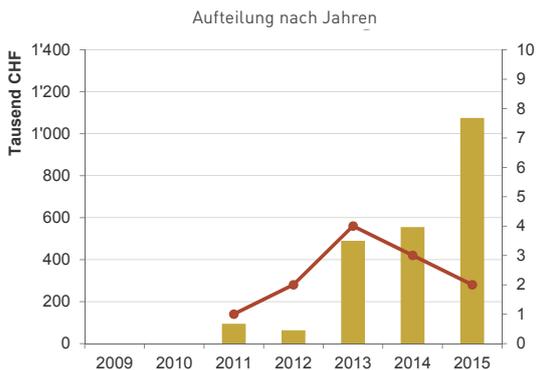


Zugesicherter Betrag Anzahl Zusicherungen

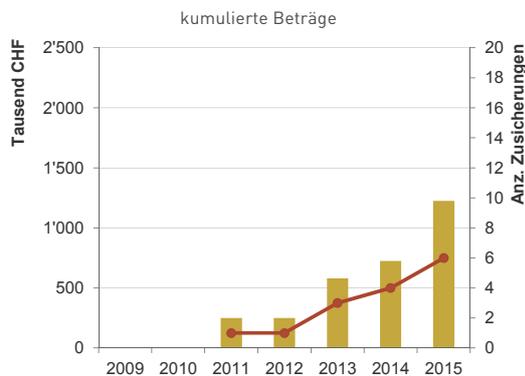
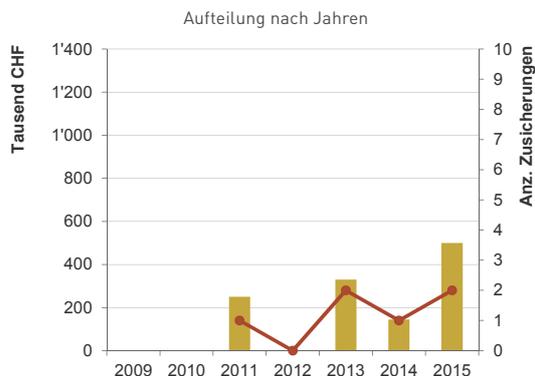
**Förderbeitrag Ersatz Elektroboiler**



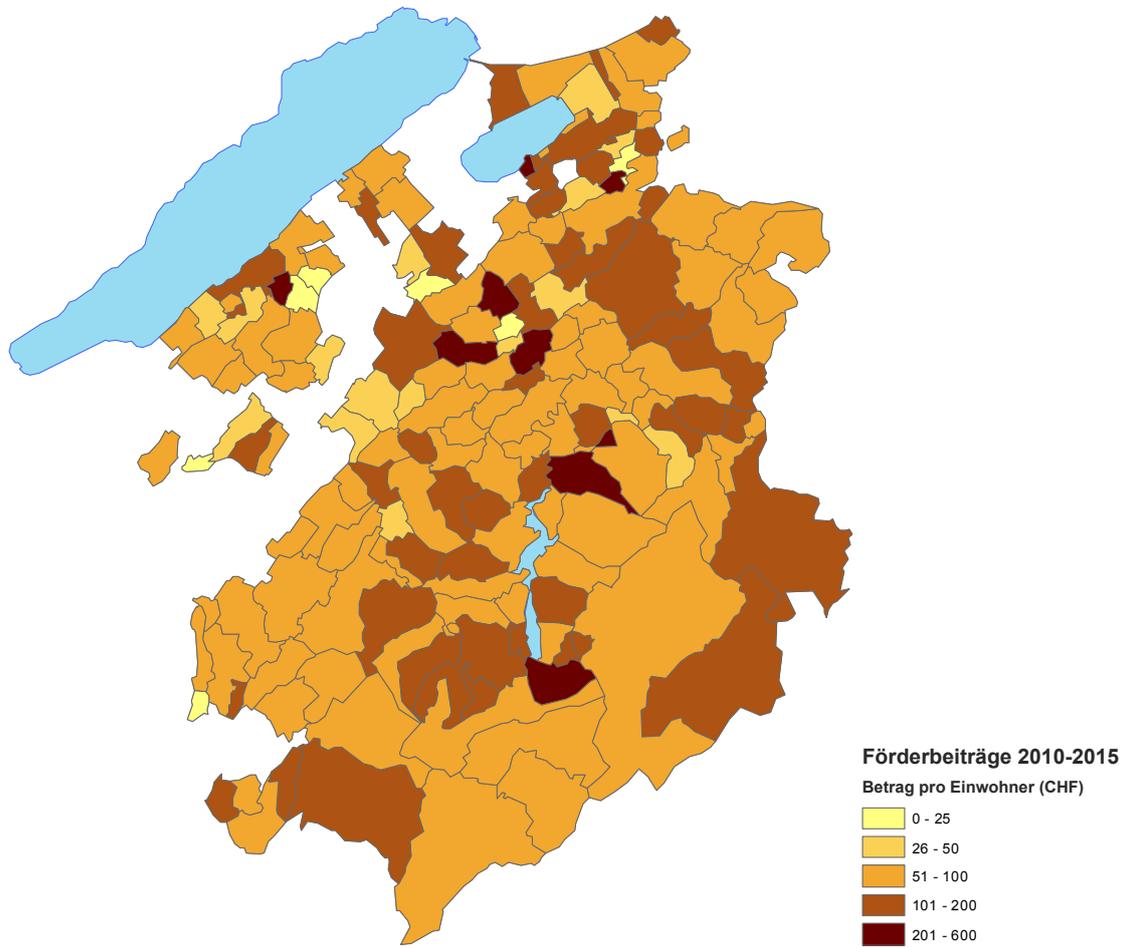
**Förderbeitrag Abwärmenutzung**



**Förderbeitrag Wärmekraftkopplung (WKK)**



### KANTONALE FÖRDERBEITRÄGE PRO EINWOHNER ZWISCHEN 2010 UND 2015



### 3.2 KOSTENDECKENDE EINSPEISEVERGÜTUNG (KEV)



Die kostendeckende Einspeisevergütung für Strom (KEV) ist ein Instrument des Bundes, das die Stromproduktion aus erneuerbaren Energiequellen fördert. Die KEV kompensiert die Differenz zwischen den Erzeugungskosten und dem Marktpreis und garantiert so dem Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Energiequellen einen Preis, der seinen Produktionskosten entspricht. Der KEV-Fonds wird von allen Stromverbrauchern alimentiert, die eine Gebühr auf jede verbrauchte Kilowattstunde bezahlen.

**Diese Gebühr belief sich von 2010 bis 2013 auf 0,45 Rp./kWh. Sie wurde 2014 auf 0,6 Rp./kWh und 2015 auf 1.1 Rp./kWh erhöht. Seit dem 1. Januar 2016 beträgt sie 1,3 Rp./kWh.**

Bei den Photovoltaik-Anlagen wurde 2014 die Einmalvergütung eingeführt, um die Warteliste für die KEV zu reduzieren.

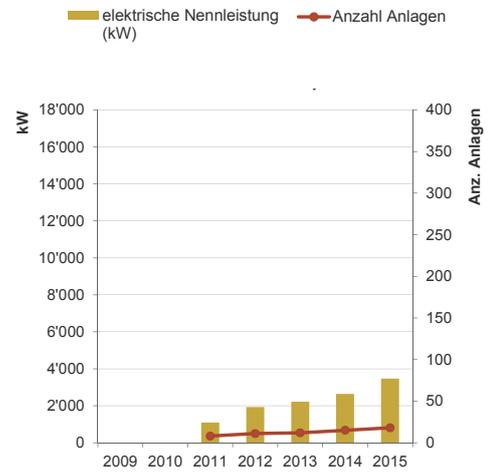
**Bis Ende 2015 konnten 421 Anlagen mit einer Leistung von 3700 kW von dieser Vergütung profitieren, die sich auf höchstens 30 % der Investitionskosten von Referenzanlagen beläuft.**

**Ende 2015 haben 407 Freiburger Anlagen 37,7 GWh Strom mit einer Nennleistung von 21'000 kW produziert. Ihre Eigentümerinnen und Eigentümer haben über die KEV mehr als 9 knapp 13 Millionen Franken erhalten.**

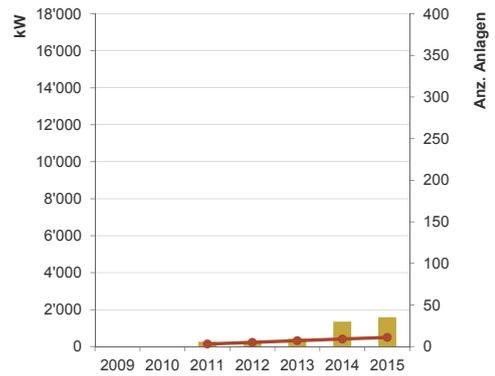
Im Zeitraum 2010-2015 belief sich die kumulierte Produktion auf 107 GWh und die KEV zugunsten der Freiburger Eigentümer der Anlagen auf 39 Millionen Franken.

### ENTWICKLUNG DER ANZAHL ANLAGEN UND DER NENNLEISTUNG

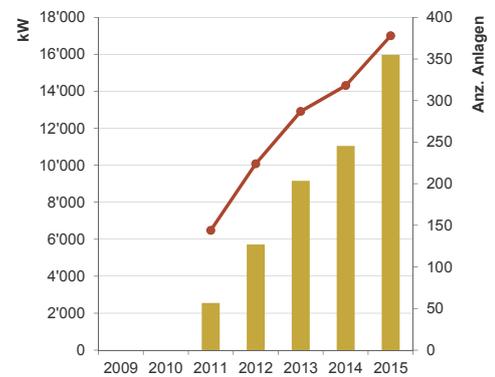
#### KEV, Biomasse



#### KEV, Wasserkraft



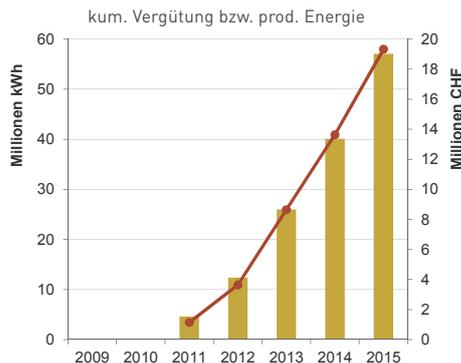
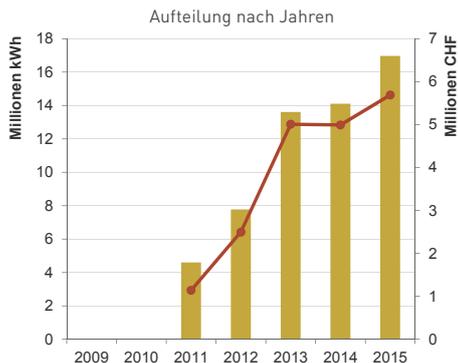
#### KEV, Photovoltaik



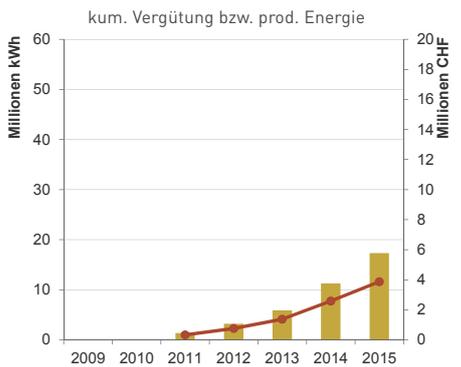
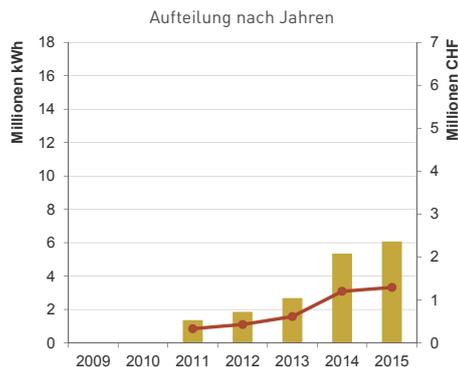
**ENTWICKLUNG DER VERGÜTUNG UND DER ERZEUGTEN ENERGIE**

■ produzierte Energie (kWh) ● KEV (CHF)

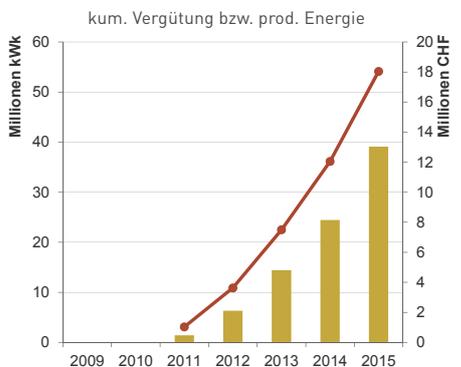
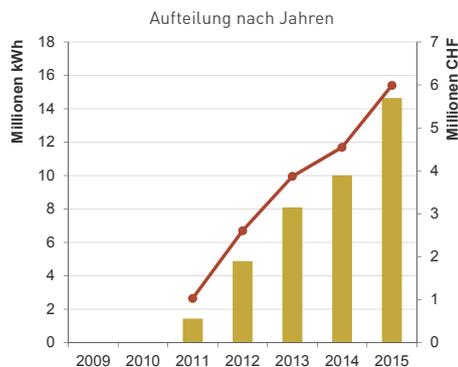
**KEV, Biomasse**



**KEV, Wasserkraft**



**KEV, Photovoltaik**



# 4

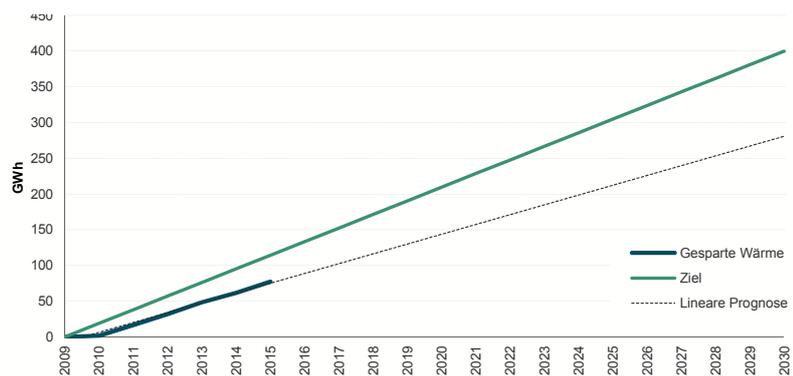
## ZIELE DER ENERGIESTRATEGIE UMSETZUNGSKONTROLLE

### 4.1 ZIEL 1: ENERGIESPAREN IM WÄRMEBEREICH

Ziel ist es, weniger Energie für die Gebäudeheizung (z.B. durch Wärmedämmung bestehender Gebäude), die Wassererwärmung und die Fabrikationsprozesse zu verbrauchen.

Einsparung von 400 GWh Energie für die Wärmeproduktion bis 2030

BEWERTUNG:



Die Wirkung der folgenden Massnahmen wurde bei der Berechnung des Indikators berücksichtigt:

- Sanierung von Gebäuden (Gebäudesanierungsprogramm)
- Energiesparmassnahmen in Verbindung mit dem Programm für Grossverbraucher
- Steigerung der gesetzlichen Anforderungen im Energiebereich

**Positive Elemente**

Die Wirkung des Gebäudeprogramms mit über 2400 energetischen Gebäudesanierungen seit 2010 ist ermutigend. Die Zahl der geplanten Renovationen nimmt jedoch seit 2013 ständig ab. Die Steigerung der gesetzlichen Anforderungen in den Jahren 2010 und 2013 (erhöhte Wärmedämmung, Pflicht zur Nutzung der Verdampfungswärme usw.) trägt Früchte.

**Negative Elemente**

Durch das Referendum gegen die Änderung des Energiegesetzes vom 9. Juni 2000 kam das Grossverbraucherprogramm in Verzug. Es konnte erst am 1. Januar 2015 mit Inkrafttreten der Änderung des Energiereglements vom 5. März 2001 lanciert werden.

**Bemerkungen, Trend**

Die Einsparungen der Grossverbraucher und die Einführung der MuKE 2014 – voraussichtlich in 1 bis 3 Jahren – sollten dazu beitragen, das gesetzte Energiesparziel zu erreichen.

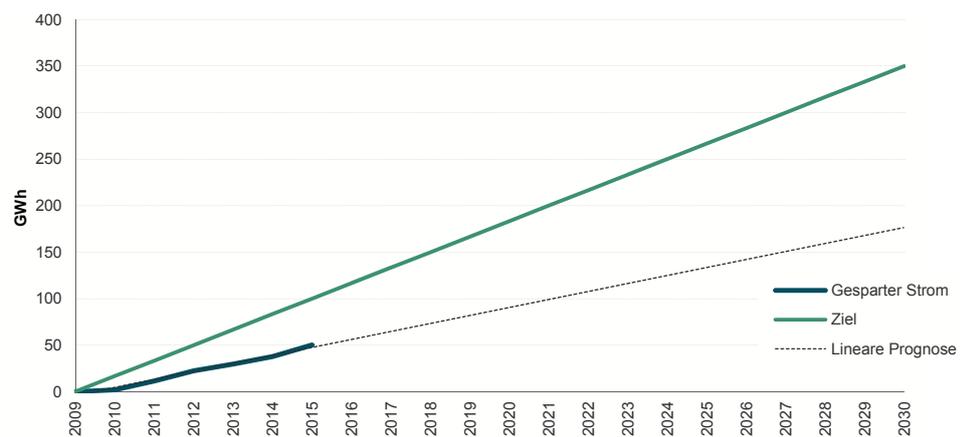


## 4.2 ZIEL 2: STROMSPAREN

Ziel ist es, Strom zu sparen, indem beispielsweise eine Elektroheizung durch eine Wärmepumpe ersetzt wird und alte Glühbirnen durch LED-Leuchten ersetzt werden.

### Einsparung von 350 GWh Strom bis 2030

BEWERTUNG: 



**Die Wirkung der folgenden Massnahmen wurde bei der Berechnung des Indikators berücksichtigt:**

- Ersatz von Elektroheizungen und Elektroboilern
- Ersatz von elektrischen Haushaltsgeräten
- Sanierung der öffentlichen Beleuchtung
- Inbetriebnahme von Wärmekraftkopplungen usw.

#### Positive Elemente

Die Sanierung der öffentlichen Beleuchtung hat im Jahr 2010 mit Hilfe von Förderprogrammen der Groupe E und der Gruyère Energie SA begonnen. Ausserdem sind die Gemeinden verpflichtet, ihre Anlagen bis 2018 auf den Stand der Technik zu bringen.

#### Negative Elemente

Die bei der Volksabstimmung Ende 2012 abgelehnte Pflicht zum Ersatz von Elektroheizungen und Elektroboilern bis 2025.

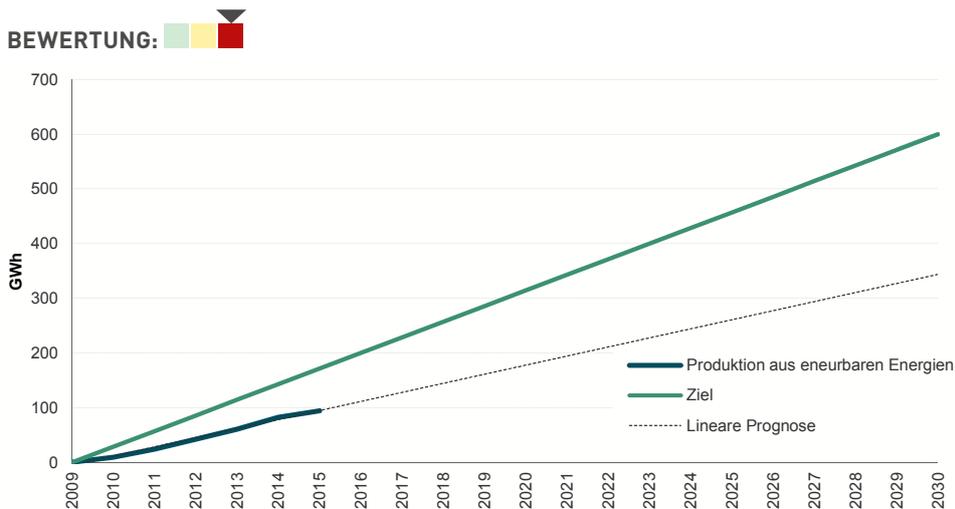
#### Bemerkungen, Trend

Das Ziel hing stark von der Pflicht zum Ersatz von Elektroheizungen und Elektroboilern ab, die vom Freiburger Stimmvolk leider abgelehnt wurde. Damit bleibt ein Stromsarpotenzial von 90 GWh ungenutzt.

Die Umsetzung der MuKE 2014 wird den Trend verbessern.

Ziel ist es, die fossilen Energieträger (Gas/Heizöl) immer mehr durch erneuerbare Energien zu ersetzen, indem beispielsweise eine Ölheizung durch eine Holzheizung abgelöst wird.

**Erzeugung von 600 GWh Wärme aus erneuerbaren Energien bis 2030**



**Die Wirkung der folgenden Massnahmen wurde bei der Berechnung des Indikators berücksichtigt:**

- Ersatz von Elektroheizungen durch Wärmepumpen
- Ersatz von Öl- und Gasheizungen durch Wärmepumpen oder Holzheizungen
- Einbau von Solaranlagen
- Nutzung von Abwärme
- Wärmeanteil von WKK, die mit Holz oder Biogas betrieben werden

**Positive Elemente**

Die Fernwärmenetze, die mit Holz oder Abwärme betrieben werden, entwickeln sich stark.

**Negative Elemente**

Die Programme für den Ersatz von Elektro-, Öl- und Gasheizungen durch Holzheizungen oder Wärmepumpen finden noch nicht den erwarteten Zuspruch. Diese Programme erlauben es zurzeit, etwa 200 Anlagen pro Jahr zu ersetzen, was angesichts der 40 000 potenziell ersetzbaren Heizungen eine geringe Zahl ist.

Die Anzahl geplanter thermischer Solaranlagen hat seit 2013 drastisch abgenommen.

**Bemerkungen, Trend**

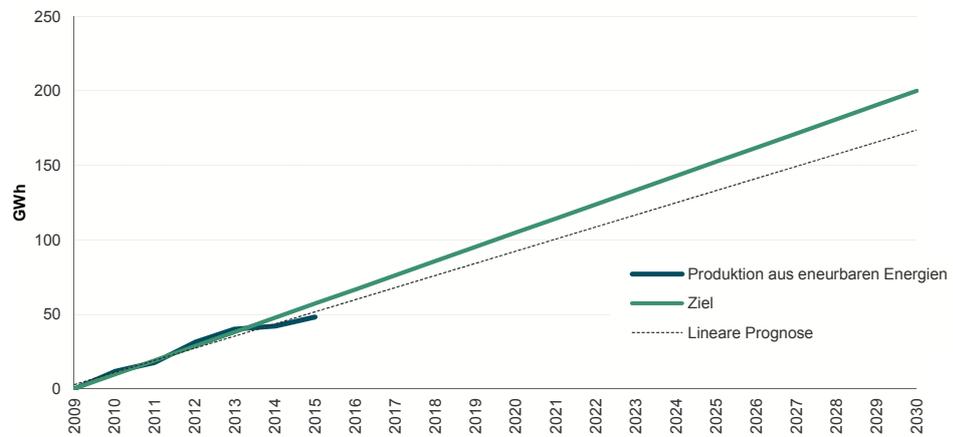
Die Einführung der MuKEn 2014 voraussichtlich bis 2018 sollte die Nutzung von erneuerbaren Energien zusätzlich stärken.

**4.4 ZIEL 4: STROMERZEUGUNG AUS ERNEUERBAREN ENERGIEQUELLEN**

Ziel ist es, die Stromproduktion aus erneuerbaren Energiequellen im Kanton zu steigern, etwa indem photovoltaische Solaranlagen gebaut werden oder die Kapazität von Wasserkraftwerken gesteigert wird.

**Erzeugung von 200 GWh grünem Strom bis 2030**

**BEWERTUNG:**



**Anlagen, die bei der Berechnung des Indikators berücksichtigt wurden:**

- Anlagen, die beim Programm zur kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) angemeldet sind; Photovoltaik, Windkraft, Biomasse, Wasserkraft)
- Ankurbelungsprogramm 2009 für photovoltaische Solaranlagen

**Positive Elemente**

Der Bau von photovoltaischen Solaranlagen ist dynamisch und übersteigt die 2009 gemachten Prognosen, als die neue Energiestrategie definiert wurde.

Praktisch alle technisch möglichen Biomasse-Anlagen mit Co-Substraten wurden realisiert oder sind im Bau.

**Negative Elemente**

Es wurde noch keine Windkraftanlage realisiert. Das am weitesten fortgeschrittene Projekt auf dem Schwyberg steckt in nicht enden wollenden rechtlichen Verfahren aufgrund verschiedener Einsprachen (das Projekt wird von der Groupe E Greenwatt SA getragen).

**Bemerkungen, Trend**

Die Einführung der Einmalvergütung 2014 kurbelt den Bau von photovoltaischen Solaranlagen mit kleiner und mittlerer Leistung (P<30kW) an. Die Erhöhung der KEV-Abgabe 2016 wird mehr Mittel zur Verfügung stellen und die Warteliste der Freiburger Projekte (über 1900) abbauen.

Das Wasserkraftprojekt der Groupe E zwischen dem Schifflensee und dem Murtensee würde es erlauben, gegenüber der aktuellen Produktion 140 GWh mehr Strom zu erzeugen.



# 5

## WEITERE UMGESETZTE MASSNAHMEN

### 5.1 GROSSVERBRAUCHER

**Unternehmen die mehr als 500 000 kWh Strom oder mehr als 5 Millionen kWh Wärme pro Jahr verbrauchen (z. B. für Heizung und Herstellungsprozesse), werden als Grossverbraucher bezeichnet. Im Kanton Freiburg gibt es 183 Grossverbraucher (210 Standorte).**

Diese müssen gemäss Artikel 18 des Energiegesetzes vom 9. Juni 2000 ihren Energieverbrauch analysieren und zumutbare Massnahmen zur Verbrauchsoptimierung treffen.

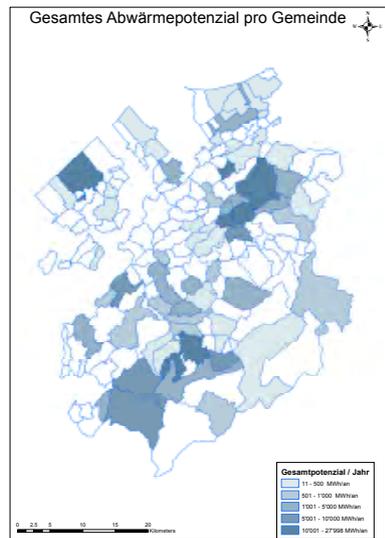
Für den Vollzug dieser Vorschrift wurde das Energiereglement vom 5. März 2001 auf den 1. Januar 2015 geändert (Kapitel 5, Art. 21a bis 21d). Zudem wurde eine Richtlinie aufgestellt, die den Unternehmen helfen soll, zwischen den verfügbaren Varianten zu wählen (Art. 21c).

**Der Vollzug erfolgt in mehreren Phasen:**

<b>2014</b> - Identifizierung der Grossverbraucher und Organisation von mindestens einer Informationssitzung pro Bezirk.	realisiert
<b>2015</b> - Bis Ende September 2015 müssen die Grossverbraucher ihren genauen Energieverbrauch melden und die gewählte Variante bestätigen.	realisiert
<b>2016</b> - Bis Ende September 2016 haben die Grossverbraucher ihren Energieverbrauch analysiert und Energiesparziele definiert und sich zu deren Realisierung innerhalb von 3 oder 10 Jahren, je nach der gewählten Variante, verpflichtet.	im Gange
<b>Nach 2016</b> - Überwachung der Umsetzung	ausstehend

**Ausserdem wurde 2013 eine Beurteilung der Industrieabwärme durchgeführt. Diese Abwärme beläuft sich auf etwa 200 Millionen kWh pro Jahr.**

Diese Beurteilung wird 2016 insbesondere gestützt auf die Daten der Grossverbraucher verfeinert. Ziel ist es, die Nutzung dieser Abwärme durch Fernwärmenetze zu erleichtern.





**5.2 GEAK®**

**Der Gebäudeenergieausweis der Kantone<sup>13</sup> (GEAK®) ist ein wichtiges energiepolitisches Instrument.**

Der GEAK wurde 2009 von der Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK) gestützt auf Artikel 9 Abs. 4 des Energiegesetzes des Bundes (SR 730) in der ganzen Schweiz eingeführt. Er zeigt, wie viel Energie ein Gebäude benötigt.

Wie bei den elektrischen Haushaltsgeräten wird die energetische Qualität in Effizienzklassen von A bis G dargestellt, wobei die Klasse A für Gebäude mit sehr guter Wärmedämmung und wenig Energieverbrauch und die Klasse G für Gebäude mit sehr schlechter Wärmedämmung und hohem Energieverbrauch stehen.

Diese vereinfachte Darstellung steigert die Transparenz, denn sie bietet dem Besitzer die Möglichkeit, auf einen Blick die energetische Qualität seines Gebäudes zu erfassen. Der GEAK ist also ein Instrument, das der Bewusstseinsbildung dient und gegebenenfalls ein energetisches Sanierungsprojekt auslösen kann.

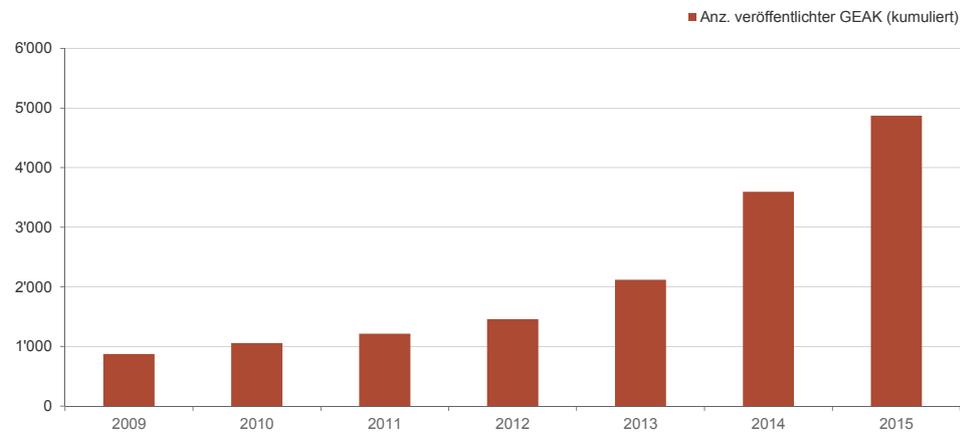
**Mehrere Kantone haben das GEAK-Obligatorium bereits eingeführt. Der Kanton Freiburg zählt ebenfalls dazu. Er hat die Pflicht zur Erstellung des GEAK am 1. August 2013 eingeführt:**

- für alle Neubauten
- für alle bestehenden Bauten, die Gegenstand einer Handänderung sind

Ausserdem wurde Ende 2012 ein Beratungsbericht unter der Bezeichnung GEAK® Plus eingeführt. Dieser Bericht bietet einen bedeutenden Mehrwert für den Eigentümer, denn er enthält die wichtigsten Entscheidungshilfen für die Auswahl der Massnahmen zur Sanierung des Gebäudes.

Ausserdem wurde in den MuKE 2014 eine Bestimmung eingeführt, die verlangt, dass für alle Gesuche um Förderbeiträge für die Sanierung einer Gebäudehülle von über CHF 10 000 ein GEAK® Plus erstellt wird.

**ENTWICKLUNG DER ANZAHL IM KANTON FREIBURG VERÖFFENTLICHTER GEAK®**



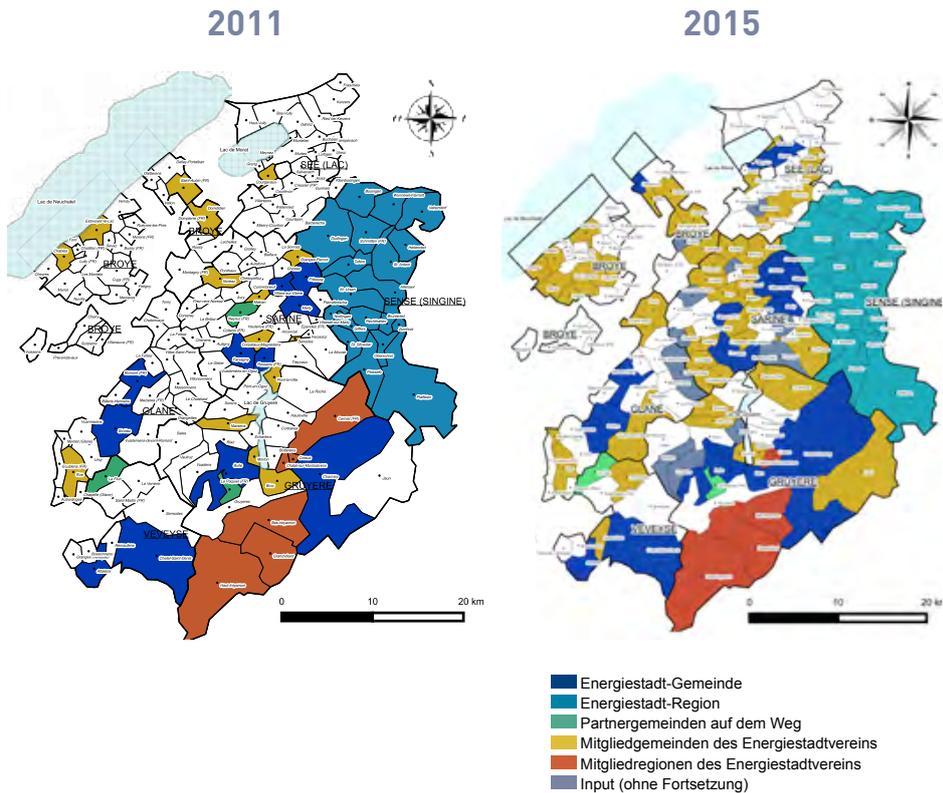
Quelle: EnDK

<sup>13</sup>Siehe [www.geak.ch](http://www.geak.ch)

### ENERGIESTADT-LABEL FÜR DIE GEMEINDEN

Im Anschluss an den Plan zur Stützung der Wirtschaft aus dem Jahr 2009 wurde 2012 ein Förderprogramm für drei Jahre aufgestellt. Aufgrund seines Erfolgs und der verbleibenden Arbeit hat der Staatsrat beschlossen, das Programm um ein Jahr bis Ende 2016 zu verlängern<sup>14</sup>. Dieses Programm soll insbesondere die Gemeinden anspornen, das Verfahren zur Erlangung des Energiestadt-Labels aufzunehmen. Dieses Label stellt eine Anerkennung für die Gemeinden dar, die ihre Energiepolitik strukturieren und mindestens 50 % des Potenzials der Massnahmen realisieren, die gestützt auf eine Analyse von sechs energiepolitisch wichtigen Gebieten identifiziert wurden: Entwicklungsplanung und Raumordnung, kommunale Gebäude und Anlagen, Versorgung und Entsorgung, Mobilität, interne Organisation sowie Kommunikation und Kooperation.

**Ende 2015 nahmen bereits 91 Gemeinden an diesem Programm teil, dies entspricht 55 % aller Freiburger Gemeinden. Ausserdem haben 16 Gemeinden und 2 Regionen das Energiestadt-Label erhalten, 2 durchlaufen zurzeit das Verfahren und insgesamt 68 Gemeinden sind Mitglieder des Energiestadt-Vereins (dies entspricht 79 % der Einwohner des Kantons). Diese Entwicklung ist erfreulich und die Anstrengungen müssen fortgesetzt werden.**



Quelle: Energieschweiz für die Gemeinden, Bio-Eco Sàrl

<sup>14</sup> Beiträge können noch bis Ende 2016 zugesichert werden. Dies für Projekte, die bis Ende 2017 realisiert werden.



### **SANIERUNG DER ÖFFENTLICHEN BELEUCHTUNG**

Die Pflicht zur Sanierung der öffentlichen Beleuchtung wurde am 1. August 2013 mit der Änderung des Energiegesetzes eingeführt. Der Staat und die Gemeinden müssen die öffentliche Beleuchtung, für die sie zuständig sind, bis am 31. Dezember 2018 sanieren. Diese Sanierung mit technisch und wirtschaftlich tragbaren Massnahmen sollte es erlauben, den Stromverbrauch der öffentlichen Beleuchtung auf Freiburger Kantonsgebiet um mindestens 40 % zu reduzieren.

Ende 2015 konnten dank dem Ersatz der Quecksilber-Birnen durch LED- bzw. Natriumdampf lampen und dem nächtlichen Abschalten der Beleuchtung jährlich knapp 9 Millionen kWh gespart werden.

### **GEMEINDEGEBÄUDE**

Seit dem 1. Januar 2015 müssen alle neuen Gebäude des Kantons und der Gemeinden sowie alle Gebäude, die umgebaut werden, den Minergie-P- oder Minergie-A-Standard erreichen (Minergie-P und Minergie-A sind Qualitätsstandards, die für Neubauten oder modernisierte Bauten bestimmt sind. Minergie-P legt das Gewicht auf die Wärmedämmung, während Minergie-A auf einen tiefen Wärmebedarf ausgerichtet ist, der durch vor Ort produzierte Energie gedeckt wird).

Weiter ist zu erwähnen, dass die Gebäude im Besitz der Gemeinden und des Kantons hauptsächlich mit erneuerbaren Energiequellen geheizt werden müssen und zwar spätestens, wenn die bestehende Heizung ausgetauscht werden muss.

**SCHULUNG DER FACHPERSONEN**

Das Weiterbildungsprogramm in erneuerbaren Energien und Energieeffizienz (Energie-FR) wurde 2013 für eine Dauer von drei Jahren mit einem Budget von 1,5 Millionen Franken lanciert. Aufgrund seines Erfolgs hat der Staatsrat beschlossen, das Programm bis Ende 2017 fortzusetzen. Es wird von der Hochschule für Technik und Architektur Freiburg (HTA-FR) im Auftrag des Kantons Freiburg (Amt für Energie) durchgeführt und bezweckt, die Kenntnisse und das Know-how von Freiburger Fachpersonen im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz zu verbessern. Das Programm beinhaltet ein Angebot von Kursen mit kurzer, mittlerer und langer Dauer.

Das Kursprogramm findet starken Zuspruch und wurde bis Ende 2015 von 1368 Fachpersonen besucht. Die Kurse reichen von Solarthermie über Photovoltaik und Wärmepumpen bis zur kommunalen Energieplanung (CAS Energiestadt). Erwähnenswert sind auch die CAS-Weiterbildungen in Energieeffizienz (CAS Analyse énergétique du bâtiment sowie CAS Efficience énergétique industrielle). Über 4793 Ausbildungstage wurden erteilt.



Website (www.energie-fr.ch) – Kommunikationsplattform des Weiterbildungsprogramms

**Das Weiterbildungsprogramm wird von den Freiburger Unternehmen sehr geschätzt. Dank den attraktiven Bildungsangeboten sind die Teilnehmerzahlen jedes Jahr angestiegen.**

KATEGORIE	2013	2014	2015
Beiträge an MAS und CAS	12 Teilnehmer 332 Ausbildungstage	17 Teilnehmer 424 Ausbildungstage	19 Teilnehmer 560 Ausbildungstage
Via Energie-FR organisierte Weiterbildungen	356 Teilnehmer 810 Ausbildungstage	354 Teilnehmer 301 Ausbildungstage	551 Teilnehmer 442 Ausbildungstage
Beiträge an diverse Weiterbildungen	1 Teilnehmer 26 Ausbildungstage	23 Teilnehmer 112 Ausbildungstage	14 Teilnehmer 106 Ausbildungstage
Passerelle Gebäudetechnik	-	7 Teilnehmer 560 Ausbildungstage	14 Teilnehmer 1120 Ausbildungstage
<b>TOTAL</b>	<b>369 Teilnehmer</b> <b>1168 Ausbildungstage</b>	<b>401 Teilnehmer</b> <b>1397 Ausbildungstage</b>	<b>598 Teilnehmer</b> <b>2228 Ausbildungstage</b>

Das Hauptziel für die Jahre 2016 und 2017 ist es, das Bildungsangebot langfristig zu festigen.



### INFORMATION- UND SENSIBILISIERUNGSKAMPAGNE ZUM STROMSPAREN

Die gross angelegte kantonale Stromsparkampagne ([die OFF-Kampagne](#)) wurde nach knapp 27 Monaten intensiver Aktivitäten in den Medien, vor Ort, in den Gemeinden, im Internet und in den Schulen Ende 2015 offiziell abgeschlossen.

Die Bilanz fällt positiv aus, da der Barometer für die Messung des Stromverbrauchs im Kanton Freiburg auf Ende Oktober eine kumulierte Abnahme von 0,2% zeigt, nachdem der Kanton für Ende Mai eine Zunahme des Stromverbrauchs von 0% angestrebt hatte. Zur Erinnerung: Der um die Klimafaktoren bereinigte Trend lag in den letzten zehn Jahren bei einer Zunahme des Stromverbrauchs um durchschnittlich 2,5%.

Die über den kantonalen Energiefonds und mit Globalbeiträgen des Bundes und der Groupe E finanzierte Kampagne hat es den Freiburger Stromverbrauchern erlaubt, Stromkosten in der Höhe von 8 Millionen Franken zu sparen und wird dies auch künftig ermöglichen, solange der Trend zum Stromsparen anhält.

#### Die wichtigsten Aktionen von 2013 bis 2015:

##### In den Medien

- 187 Zeitungsinserate
- 289 Radiospots
- 936 Fernsehspots
- 15 Wochen Kinospots

##### Aktionen vor Ort

- 10 Black-outs
- 33 Informationsabende in den Gemeinden
- OFFter-Eier-Suche
- 21 Liegestuhlkaktionen
- Information in den Schulen
- Stand an 6 Messen
- OFF-Abend
- Day OFF



**Die kantonale Verkehrspolitik hat zum Ziel, den Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel und den Langsamverkehr zu fördern.**

Besonderes Gewicht wird auf den Ausbau des Angebots im öffentlichen Verkehr gelegt. Die Einführung der RER Fribourg|Freiburg, für die umfangreiche Infrastrukturarbeiten erforderlich sind (Schaffung von Kreuzungsstellen, Anpassung der Perrons, Modernisierung der Bahnhöfe) ist dabei das Herzstück. Sie begann im Dezember 2011 mit der Inbetriebnahme des RegioExpress (RE) Palézieux/Bulle - Romont - Freiburg/Bern.

Am 14. Dezember 2014 wurde der Halbstundentakt auf den Linien Freiburg - Yverdon-les-Bains, Freiburg - Romont (Regionalzüge) und Kerzers - Murten eingeführt. Am 13. Dezember 2017 wird er auch auf der Linie Freiburg - Murten eingeführt. Ab diesem Datum werden alle Regionalzüge, die die Kantonshauptstadt bedienen, im Halbstundentakt fahren.

Im südlichen Kantonsteil wird die RER im Dezember 2017 (nach aktueller Planung) mit der Einführung des Halbstundentakts zwischen Bulle - Gruyères und Bulle - Palézieux stark ausgebaut. Der Schmalspurabschnitt Bulle - Broc wird bis 2020 in eine Normalspur umgebaut, so dass der RE Bern/Freiburg - Bulle/Palézieux bis zur Haltestelle Broc Fabrique verlängert werden kann.

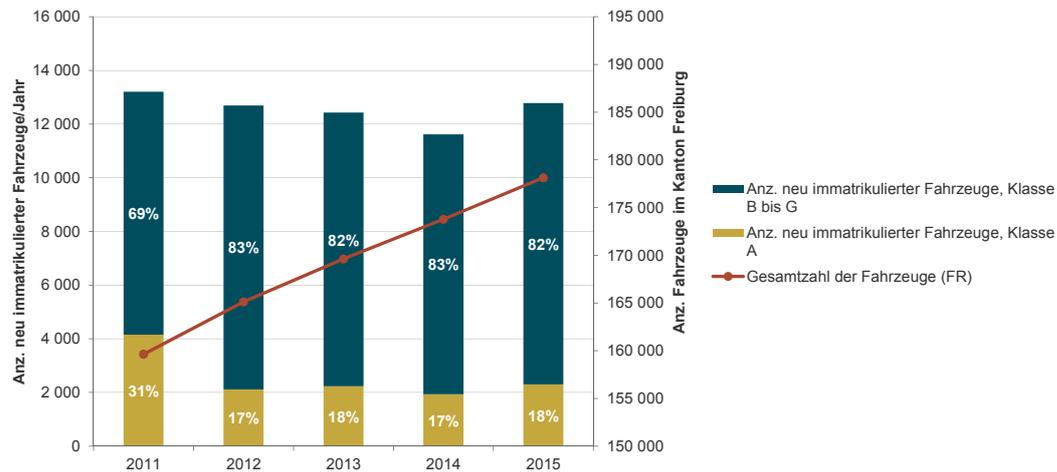
Die Busbedienung wird an die Entwicklung der RER Fribourg|Freiburg angepasst. Nach dem Broyebezirk im Dezember 2014 werden der Seebezirk, der westliche Saanebezirk und die Region um den Gibloux auf den Fahrplanwechsel 2016 deutlich bessere Busverbindungen erhalten.

Nach der Annahme der Finanzierung und des Ausbaus der Bahninfrastruktur (FABI) wurden die Arbeiten an der Planung und Entwicklung des Freiburger Schienenverkehrs im neuen, vom Bund festgesetzten Rahmen fortgesetzt. Im Hinblick auf den Ausbauschnitt 2030 des strategischen Entwicklungsprogramms Schieneninfrastruktur hat der Kanton dem Bundesamt für Verkehr 16 Projekte für Verkehrsangebote in allen Bezirken unterbreitet. Der Viertelstundentakt auf dem Gebiet der Agglomeration Freiburg ist das zentrale Projekt.

➤ Darüber hinaus arbeitet der Kanton Freiburg zurzeit Mobilitätspläne für seine Mitarbeitenden aus und revidiert die kantonale Zweiradplanung. Im Gesetz vom 14. Dezember 1967 über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger wurde im Jahr 2011 eine Steuerentlastung für die energieeffizientesten Fahrzeuge (Kategorie A) eingeführt. Damit wurde erreicht, dass der Anteil von Neuwagen der Kategorie A zugenommen hat.

## ENTWICKLUNG DES PERSONENWAGENBESTANDS, KANTON FREIBURG

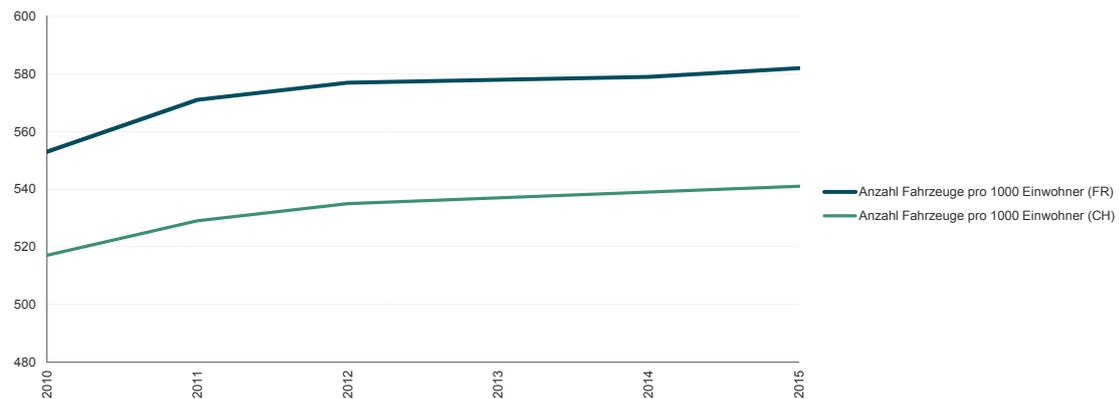
Aufgrund des Bevölkerungswachstums und der besonderen geografischen Lage des Kantons nimmt die Zahl der Personenwagen ständig zu und damit steigt auch der Treibstoffverbrauch. Der Anteil an Fahrzeugen der Klasse A bleibt gering<sup>15</sup>. Ende 2015 belief sich der Anteil der steuerbefreiten Fahrzeuge auf 4 % des Fahrzeugbestands.



Quelle: BFS, ASS

## ENTWICKLUNG DES AUSSTATTUNGSGRADS AN PERSONENWAGEN

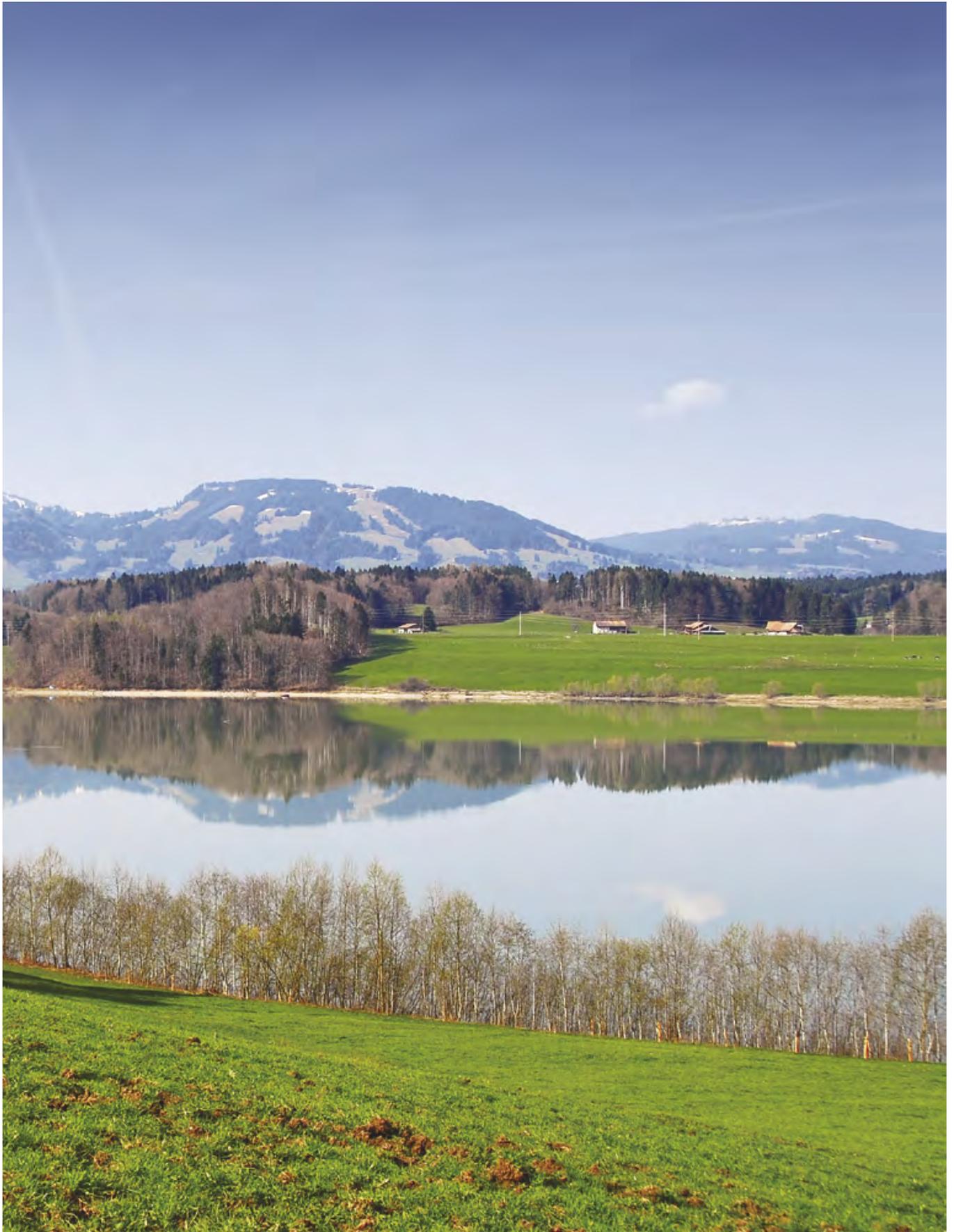
Der Ausstattungsgrad ist hoch und nimmt ständig zu. Die Einwohner des Kantons Freiburg besitzen mehr Fahrzeuge (+7 %) als im Landesdurchschnitt. Dies ist insbesondere auf die ländliche Lage des Kantons und die hohe Zahl an Pendlern zurückzuführen. Es gibt heute im Kanton mehr als 1 Fahrzeug auf 2 Personen.



Quelle: BFS, ASS

<sup>15</sup> Für jeden neuen Personenwagen der Klasse A wird während 3 Jahren eine Steuerbefreiung gewährt.





**ÜBERSICHT ÜBER DIE GEMÄSS BERICHT NR. 160 VORGEGEHENEN MASSNAHMEN**

Gemäss Bericht Nr. 160 vorgesehene Massnahmen	Umsetzungsstand der Massnahmen
<p><b>Energieeffizienz</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Strengere Vorschriften für Neubauten</li> <li>- Gebäudesanierungsprogramm</li> <li>- Pflicht zum Einbau von Einzelraumregelungen</li> <li>- Verbot der Erneuerung von Elektroheizungen</li> <li>- Verbot des Einbaus neuer Elektroboiler</li> <li>- Verbot der Erneuerung von Elektroboilern</li> <li>- Ersatz von Motoren und Pumpen in der Industrie und in den Haushalten</li> <li>- Höhere Anforderungen an Kühlung und Lüftung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EnR, umgesetzt im März 2010</li> <li>- EnR, umgesetzt im März 2010</li> <li>- EnR, teilw. umgesetzt, nur neue Anlagen</li> <li>- Bei der Abstimmung vom Nov. 2012 verworfen</li> <li>- EnR, umgesetzt im März 2010</li> <li>- Bei der Abstimmung vom Nov. 2012 verworfen</li> <li>- EnG, teilw. umgesetzt im August 2013 (Vereinbarungen mit Industrie)</li> <li>- EnR, umgesetzt im März 2010, und EnG, umgesetzt im August 2013</li> </ul>
<p><b>Förderung von erneuerbaren Energien</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorbildrolle Staat und Gemeinden (Umsetzung Mo Fasel)</li> <li>- Photovoltaische Solaranlagen</li> <li>- Windkraft und Biomasse</li> <li>- Programm thermische Solaranlagen</li> <li>- Programm Holzheizungen</li> <li>- Programm Wärme-Kraft-Kopplung</li> <li>- Programm Tiefengeothermie</li> <li>- Programm Wärmerückgewinnung</li> <li>- Programm Wärmepumpen (Heizungssanierung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Energiegesetz, geändert im November 2009</li> <li>- Swissgrid, im Gange</li> <li>- Swissgrid, im Gange</li> <li>- EnR, umgesetzt im März 2010</li> <li>- EnR, umgesetzt im März 2010</li> <li>- EnR, umgesetzt im Juni 2011</li> <li>- Studien im Gange</li> <li>- EnR, umgesetzt im Juni 2011</li> <li>- EnR, umgesetzt im März 2010/2011</li> </ul>
<p><b>Mobilität</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeiten der Koordinationsgruppe für Verkehr (KGV)</li> <li>- Zu treffende Massnahmen (anhand der Resultate der Arbeitsgruppe)</li> <li>- Umsetzung der verkehrspolitischen Ziele des Kantons Freiburg (kantonalen Verkehrsplan), Revision des kantonalen Richtplans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Im Gange</li> <li>- Im Gange</li> <li>- Im Gange</li> </ul>
<p><b>Anwendung der MuKE 2008</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Höhere Anforderungen an die Wärmedämmung</li> <li>- Verbot des Einbaus neuer Elektroheizungen</li> <li>- Programm für Grossverbraucher</li> <li>- Elektrische Energie in den Gebäuden</li> <li>- Einführung des Gebäudeenergieausweises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EnR, umgesetzt im März 2010</li> <li>- EnR, umgesetzt im März 2010</li> <li>- EnG, umgesetzt im August 2013</li> <li>- EnR, teilw., öffentliche Gebäude</li> <li>- RPBR, umgesetzt im Januar 2010</li> <li>- EnG, umgesetzt im August 2013</li> </ul>
<p><b>Vorbildrolle der öffentlichen Körperschaften</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Betriebsoptimierung der öffentlichen Gebäude</li> <li>- «Energistadt»-Label für die Gemeinden</li> <li>- Sanierung der öffentlichen Beleuchtung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ankurbelungsplan und EnG, umgesetzt im August 2013</li> <li>- Ankurbelungsplan + EnR, März 2010</li> <li>- Laufendes Förderprogramm, Änderung EnG im August 2013</li> </ul>
<p><b>Information und Schulung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informations- und Sensibilisierungskampagne für die Bevölkerung, die Schulen und die Fachpersonen</li> <li>- Schulung der Fachpersonen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Im Gange</li> <li>- Im Gange</li> </ul>
<p><b>Verfahrensmassnahmen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Monitoring der Umsetzung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Im Gange</li> </ul>

**ABKÜRZUNGEN**

- AfE:** Amt für Energie des Kantons Freiburg  
**BfE:** Bundesamt für Energie  
**BIP:** Bruttoinlandsprodukt  
**EE:** Erneuerbare Energien  
**EnDK:** Konferenz kantonaler Energiedirektoren  
**EnFK:** Konferenz der kantonalen Energiefachstellen  
**HMF:** harmonisiertes Fördermodell  
**KEV:** Kostendeckende Einspeisevergütung  
**MuKE:** Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich  
**p:** (z. B. 2014p) provisorisch  
**StatA:** Amt für Statistik des Kantons Freiburg  
**WKK:** Wärmekraftkopplung

**QUELLEN**

- Bundesamt für Statistik (BFS)  
 Bundesamt für Energie (BfE)  
 Swissgrid  
 Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA)  
 Amt für Energie des Kantons Freiburg (AfE)  
 Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS)  
 Groupe E AG  
 Groupe E Greenwatt AG

**EINHEITEN, UMRECHNUNGSFAKTOREN, ENERGIEGEGEHALT**

Präfix		Faktor	
kilo	(k)	$10^3$	1 000
mega	(M)	$10^6$	1 000 000
giga	(G)	$10^9$	1 000 000 000
tera	(T)	$10^{12}$	1 000 000 000 000

**Einheiten**

Messgegenstand	Einheit	Zeichen	Umwandlung
<b>Energie</b>	Joule	J	
	Wattsekunde	Ws	1 Ws = 1 J
	Kilowattstunde	kWh	1 kWh = 3 600 000 J = 3.6 MJ
<b>Leistung</b>	Watt	W	1 W = 1J/s

kWh = Kilowattstunde

MWh = Megawattstunde, 1 MWh = 1000 kWh

GWh = Gigawattstunde, 1 GWh = 1 Million kWh

TWh = Terawattstunde, (10<sup>9</sup> kWh) = 1 Milliarde kWh

**GLOSSAR**

**WKK (Wärme­kraft­kopplung)**

Anlage für die gleichzeitige Erzeugung von Wärme und Strom aus Brennstoffen wie Holz, Biogas, Erdgas oder Erdöl.

**Endenergieverbrauch**

Energieverbrauch unter Abzug der Übertragungsverluste (Beispiel: Verluste in den Stromleitungen) – aller Wirtschaftssektoren mit Ausnahme der Energieerzeuger und -Umwandler (Beispiel: Eigenverbrauch einer WKK-Anlage oder einer Raffinerie). Der Endenergieverbrauch schliesst die Verwendung von Energien als Rohstoff aus (insbesondere in der Petrochemie).

**Endenergie**

Energie, die der Verbraucher am Ende der Handelskette bezieht (Heizöl, Benzin, Holzschnitzel, Strom am Zähler usw.), zu der die nicht in Rechnung gestellten erneuerbaren Energien hinzugerechnet werden (z.B. Wärme von Sonnenkollektoren). Die Endenergie ist somit die gekaufte (oder selbst produzierte) Energie für einen bestimmten Gebrauch, wie etwa Heizöl zum Heizen oder Benzin zum Autofahren.

**Primärenergie**

In der Natur vorkommende Energie in ihrer ursprünglichen Form vor jeglicher Umwandlung: Holz, Kohle, Erdgas, Erdöl, Wind, Sonne, Wasserenergie, Erdwärme usw.

**Nutzenergie**

Energie, über die der Verbraucher verfügt, nachdem sie in seinen eigenen Geräten umgewandelt wurde, zum Beispiel in Form von Raumwärme, Warmwasser und Licht.

**Exogen**

Dieses Adjektiv beschreibt etwas, das von aussen auf ein System wirkt.

**HFM**

Harmonisiertes Fördermodell der Kantone. Es bildet eine zentrale Grundlage für die Ausrichtung von Förderbeiträgen durch Bund und Kantone im Gebäudebereich.

**MuKE**

Die MuKE sind ein Regelwerk im Energiebereich, das von den Kantonen gemeinsam namentlich gestützt auf ihre Vollzugserfahrung aufgestellt wird. Sie stellen gewissermassen den gemeinsamen Nenner der Kantone im Energiebereich dar. Diese Mustervorschriften sind erst verpflichtend, wenn sie von den verschiedenen Kantonsparlamenten genehmigt und in die jeweilige kantonale Gesetzgebung aufgenommen worden sind.

**Szenario**

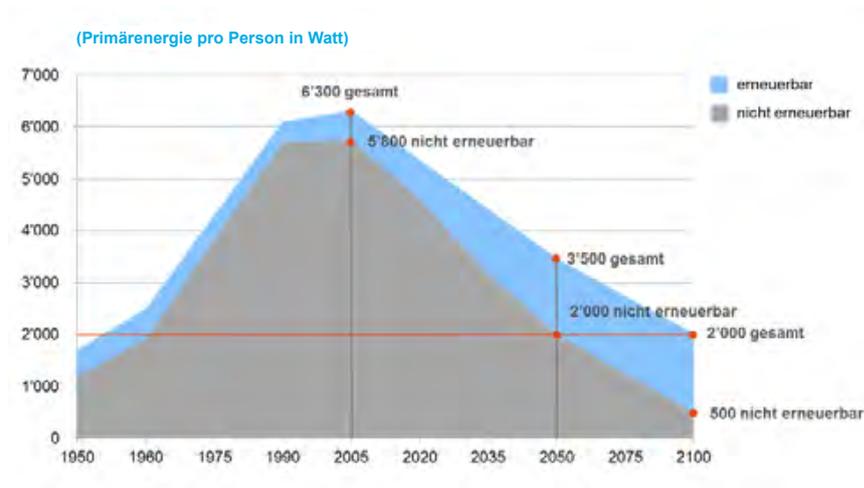
Die Szenarien lehnen sich an die Szenarien des Bundes an, die 2007 im Rahmen der Energieperspektiven 2035 aufgestellt wurden. Sie berücksichtigen die Entwicklung der wirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen, die Ziele und Instrumente der bestehenden und künftigen Energiepolitik sowie die Entwicklung des Angebots und der Nachfrage von Energie mit ihrer Wirkung auf die Umwelt und die Wirtschaft.

- **Szenario 1:** Fortsetzung der aktuellen Politik: Referenzszenario, das der Entwicklung des Verbrauchs entspricht, wenn ab dem Jahr 2009 keine weiteren Massnahmen getroffen werden.
- **Szenario 2:** Verstärkte Zusammenarbeit: Zwischenszenario
- **Szenario 3:** Neue Prioritäten: Zwischenszenario
- **Szenario 4:** 2000-Watt-Gesellschaft: Dies ist das ehrgeizigste Szenario. Es entspricht den Zielen, die erreicht werden müssen, um bis ins Jahr 2100 die «2000-Watt-Gesellschaft» zu realisieren.

Das Szenario der 4000 -Watt-Gesellschaft bis 2030 entspricht einem Szenario, das sich zwischen den Szenarien 3 und 4 befindet.

### 2000-Watt-Gesellschaft

Das Konzept der 2000-Watt-Gesellschaft verfolgt zwei Ziele: Begrenzung des Primärenergieverbrauchs und Reduktion von Treibhausgasemissionen. Im Schweizer Durchschnitt muss der Energieverbrauch bis ins Jahr 2100 von aktuell 6300 Watt auf 2000 Watt sinken.



In der Schweiz muss folglich:

- der Primärenergieverbrauch um zwei Drittel gesenkt werden
- der Ausstoss von Treibhausgasen um das Achtfache gesenkt werden (das heisst, ungefähr achtmal weniger Erdgas und Heizöl verbrauchen).

Wird die Energie berücksichtigt, die in Gegenständen und Dienstleistungen enthalten sind, die vom Ausland importiert werden, erreicht der durchschnittliche Verbrauch pro Person sogar 8300 Watt. Um die 2000-Watt-Gesellschaft zu erreichen, müssen die Schweizerinnen und Schweizer also ihren Energieverbrauch und ihren CO<sub>2</sub>-Ausstoss beim Verbrauch von Konsumgütern noch mehr senken.

**Hierfür müssen drei Strategien angewendet werden:**

- **Effizienz:** Weniger Energie verwenden, um die gleiche Wirkung zu erzielen.
- **Ersatz:** Erneuerbare Energien vorziehen.
- **Suffizienz:** Verantwortungsvoll handeln, um die Lebensqualität zu verbessern.

### Swissgrid

Nationale Gesellschaft für den Betrieb des Höchstspannungsnetzes. Sie wurde vom Bund beauftragt, die Auszahlung der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) und der Einmalvergütung abzuwickeln.

**Amt für Energie AfE**  
Boulevard de Pérolles 25, 1701 Freiburg

[www.fr.ch/afe](http://www.fr.ch/afe)

Mai 2016



**Message 2015-DFIN-28**

28 juin 2016

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi modifiant la législation sur les jetons de présence****1. Origine et nécessité de la modification**

La question de la restitution à l'Etat du montant des indemnités perçues par les magistrats et magistrates représentant l'Etat ou d'autres intérêts cantonaux au sein de conseil d'administration ou d'autres organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou de droit public fait l'objet de discussions depuis plusieurs années. Ces discussions ont abouti en septembre 2011 au dépôt des deux interventions parlementaires suivantes.

Les députés Christian Ducotterd et André Ackermann ont déposé, le 2 septembre 2011, un postulat demandant au Conseil d'Etat de rédiger un rapport sur l'application de l'article 6 de la loi du 15 juin 2004 relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux (RSF 122.1.3) (Postulat 2011-GC-40, anciennement n° 2096.11). Selon cette disposition, les «magistrats représentant l'Etat au sein d'un conseil d'administration ou de fondation ou d'autres organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou public sont tenus de restituer à l'Etat le montant des indemnités fixes touchées à ce titre. Les jetons de présence leur sont en revanche acquis».

Les députés David Bonny et Xavier Ganioz ont de leur côté déposé, le 7 septembre de la même année, une motion demandant au Conseil d'Etat de modifier la disposition précitée, de sorte que les jetons de présence versés aux magistrats et magistrates représentant l'Etat soient restitués à l'Etat, au même titre que les indemnités fixes (Motion 2011-GC-42, anciennement n° 1129.11).

Dans son rapport du 4 novembre 2014 au postulat précité (Rapport 2014-DFIN-86), le Conseil d'Etat a annoncé qu'il allait proposer au Grand Conseil de modifier la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux conformément à la demande des députés David Bonny et Xavier Ganioz et de retirer de cette loi la réglementation du traitement des juges cantonaux. Il a par ailleurs manifesté sa volonté de revoir également les dispositions de l'ordonnance du 16 novembre 2010 concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat (RSF 122.8.41) ainsi que celles de l'arrêté du 8 juillet 1997 relatif à la récupération des indemnités touchées par des collaborateurs de l'Etat représentant celui-ci au sein de conseils d'administration, de conseils de fonda-

tion ou d'autres organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou public (RSF 122.72.52). Les nouvelles dispositions devraient entrer en vigueur au début de la législature 2017–2021.

**2. Procédure de consultation**

Pour donner suite au rapport précité, le Conseil d'Etat a chargé la Direction des finances de mettre en consultation un avant-projet de modification législative. La procédure de consultation a été menée du 13 janvier 2016 au 15 avril 2016 auprès des Directions du Conseil d'Etat, des partis politiques et des organes et institutions concernés.

Les résultats sont dans l'ensemble favorables au projet. Il convient toutefois de signaler que le Tribunal cantonal et la Direction de la sécurité et de la justice se sont opposés au transfert dans la loi sur la justice de la réglementation de la rémunération des juges cantonaux. La Direction de la sécurité et de la justice a signalé qu'un avant-projet de loi sur le statut des membres des autorités judiciaires est en cours d'élaboration au sein de ses services. Il est prévu que cet avant-projet soit mis en consultation durant le second semestre 2016. Les modifications de la loi sur la justice proposées dans l'avant-projet de loi mis en consultation sont dès lors superflues et ne figurent pas dans le projet transmis au Grand Conseil; la question de la rémunération des juges cantonaux sera directement réglée dans la législation sur le statut des membres des autorités judiciaires.

Pour le surplus, les remarques exprimées dans la procédure de consultation ont été prises en compte dans toute la mesure du possible. Le moment venu, le Conseil d'Etat prendra également en considération les remarques qui ont été émises s'agissant des actes de rang réglementaire régissant les montants perçus par les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat siégeant dans les commissions de l'Etat et dans les organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou public.

**3. Conséquences de la modification**

S'agissant des incidences financières, pour information, les montants suivants ont été perçus par les trois catégories de magistrats et magistrates concernés, soit les membres du Conseil d'Etat, les préfets et les juges cantonaux, au cours de

l'année 2014, pour leur activité de représentation de l'Etat ou d'autres intérêts cantonaux au sein de divers organes:

2014	Montants restitués à l'Etat	Montants conservés par les magistrats
Conseil d'Etat	fr. 263 026.00	fr. 121 658.00
Préfets	fr. 17 990.00	fr. 130 267.10
Juges	fr. –	fr. 4 845.35
<b>Total</b>	<b>fr. 281 016.00</b>	<b>fr. 256 770.45</b>

Ces montants correspondent globalement aux chiffres des dernières années (ainsi pour l'année 2013, les montants totaux restitués à l'Etat se montaient à 248 085,00 francs et les montants conservés par les magistrats, à 238 114,45 francs). Nous pouvons donc tabler sur le fait que, du fait des nouvelles dispositions soumettant également les jetons de présence à l'obligation de restitution, l'Etat bénéficiera en principe de montants correspondants à ceux actuellement conservés par les magistrats et magistrates.

En relation avec la question des incidences financières et pour assurer une information complète du Grand Conseil, il est précisé que le Conseil d'Etat, comme annoncé dans son rapport du 4 novembre 2014, a examiné les possibilités de compenser partiellement les pertes financières découlant de la révision de la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux. Les pertes en question ont trait d'une part au revenu des membres du Conseil d'Etat et des préfets et, d'autre part, aux ressources à disposition des préfectures, dans la mesure où, jusqu'ici, les jetons de présence perçus par les préfets servaient souvent, selon les informations données par la Conférence des préfets, à financer des activités préfectorales pour lesquelles il n'existe pas de budget.

Le Conseil d'Etat a décidé de revaloriser les montants versés comme indemnité forfaitaire de représentation et de déplacement de ses membres. La revalorisation envisagée est de 5000 francs.

La situation des préfectures sera encore analysée en détail. Une compensation des pertes subies par les préfectures pourrait leur être octroyée sous forme d'indemnités forfaitaires selon le principe qu'une partie, voire l'entier des montants rétrocédés à l'Etat puisse être mis au profit du fonctionnement des préfectures.

La décision finale quant à cette revalorisation interviendra à la suite de l'adoption de la modification de la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux. A noter que la perte moyenne de revenu occasionnée par ladite modification est de 16 900 francs pour les membres du Conseil d'Etat et de 14 900 francs pour les préfets. Avec le nouveau système, les membres du Conseil d'Etat et les préfets consentent ainsi à une réduction de leurs revenus de, respectivement, 12 000 et 11 000 francs environ.

En tenant compte des adaptations prévues des indemnités, les incidences financières de la présente loi se solderont par un gain d'environ 85 000 francs pour l'Etat en ce qui concerne le Conseil d'Etat et au pire par une opération blanche s'agissant des préfectures.

Le projet n'aura pas d'implications en matière de personnel. Il n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat-communes, ni sur le développement durable. Il ne soulève pas de difficultés s'agissant de sa constitutionnalité, de sa conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

#### 4. Commentaire des articles de la loi

##### *Article 1: Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration*

La modification de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA; RSF 122.0.1) proposée vise à rétablir le parallélisme qui existait à l'origine entre les articles 12 et 54 de cette loi et l'article 6 de la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux. Pour rappel, la notion de «représentation d'intérêts cantonaux» a été introduite à l'article 12 al. 1 let. b LOCEA en 2006, dans le cadre des travaux d'adaptation de la législation relative au Conseil d'Etat à la nouvelle Constitution (cf. message du Conseil d'Etat du 7 juin 2006). A l'époque, l'article 6 de la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux et l'article 54 LOCEA n'ont pas été adaptés. Le projet prévoit l'adjonction de la notion de «représentation d'intérêts cantonaux» à l'article 6 précité, conformément à ce qui avait été annoncé dans le rapport sur postulat du 4 novembre 2014. Il convient dès lors de profiter également de la présente révision pour adapter l'article 54 LOCEA et ancrer dans la loi les règles applicables en cas de désignation d'un membre du Conseil d'Etat en qualité de représentant des intérêts cantonaux, et non seulement de ceux de l'Etat de Fribourg, dans des organismes divers, tels les commissions fédérales, Swiss-medio ou la Banque nationale. Selon les dispositions du projet, les règles applicables en matière de représentation de l'Etat au sein d'organismes extérieurs de droit public ou de droit privé sont également applicables à ce type de représentation.

Par mesure de transparence et pour faciliter le contrôle et le remboursement des indemnités, il est prévu que la Chancellerie tienne à jour un registre des représentations de l'Etat et des intérêts cantonaux, sur la base des informations qui lui seront régulièrement communiquées par les Directions concernées.

## *Article 2: Loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux*

### Article 6

En droit actuel, les magistrats et magistrates représentant l'Etat au sein d'organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou de droit public sont tenus de restituer à l'Etat les indemnités fixes qu'ils ou elles perçoivent pour leur travaux. En revanche, les jetons de présence leur sont acquis. A l'origine, cette dispense de restitution a été introduite dans la loi dans le but de valoriser l'investissement personnel consenti par les personnes concernées.

En pratique, il est toutefois apparu que l'application de l'article 6 de la loi actuelle était susceptible d'engendrer des situations inéquitables, dès lors que certains organismes versent uniquement des indemnités fixes aux membres de leur organe exécutif alors que d'autres ont adopté le système des jetons de présence. Par ailleurs, chaque organisation fixe en principe librement les indemnités versées aux membres de ses organes. Sous réserve du cas particulier des personnes morales de droit public cantonal, l'Etat n'a pas la possibilité d'intervenir auprès des organismes concernés pour remédier aux éventuels déséquilibres; le seul moyen dont il dispose pour corriger les disparités entre les magistrats et magistrates est d'adapter la réglementation applicable à la restitution des montants perçus.

Il est donc prévu, en exécution de la demande des députés David Bonny et Xavier Ganioz, d'étendre le principe de la restitution des montants perçus par les magistrats et magistrates à l'ensemble des indemnités, soit aux indemnités fixes et aux jetons de présence, et également, pour tenir compte de l'évolution des systèmes de rémunération, aux éventuels autres avantages en argent et avantages sous forme de participations. La notion d'indemnité ne recouvre toutefois pas les éventuels défraiements (visant par ex. les frais de transport, de subsistance ou de matériel) que pourraient percevoir les personnes concernées pour leur mandat de représentation.

A noter encore que l'article 6 actuel a été complété pour que l'obligation de restitution recouvre également les montants perçus par les personnes, en particulier par les membres du Conseil d'Etat, représentant l'ensemble ou une partie des cantons dans des organismes divers, comme par exemple la Banque nationale, Swissmedic ou des commissions fédérales (cf. art. 12 al. 1 let. b LOCEA). Désormais, l'obligation de restitution devra donc clairement être interprétée de manière extensive; elle portera non seulement sur les montants perçus par les magistrats et magistrates en leur qualité de représentants de l'Etat, mais également sur ceux qui leur sont versés lorsqu'ils représentent «d'autres intérêts cantonaux» (cf. également ci-dessus commentaire relatif à l'article 1).

En pratique, par économie de procédure, la restitution des jetons de présence sera opérée selon les modalités déjà appliquées s'agissant des indemnités fixes: il appartiendra aux personnes concernées de demander que les montants qui leur sont dus soient directement versés sur le compte de l'Etat et non sur leur compte personnel.

Il convient de mentionner ici que le Conseil d'Etat a prévu de réviser l'ordonnance du 16 novembre 2010 concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat (RSF 122.8.41) et l'arrêté du 8 juillet 1997 relatif à la récupération des indemnités touchées par les collaborateurs de l'Etat représentant celui-ci au sein de conseils d'administration, de conseils de fondation ou d'autres organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou public (RSF 122.72.52), de manière à uniformiser l'ensemble de la réglementation cantonale applicable aux indemnités et aux jetons de présence.

### Article 28

Cette disposition a été complétée par un nouvel alinéa qui, pour lever tout éventuel doute, précise que l'obligation de restitution vaut pour tous les juges cantonaux et non seulement pour les magistrats et magistrates élus après le 1<sup>er</sup> septembre 2004, date de l'entrée en vigueur de la loi relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux (cf. art. 28 al. 1).

### *Article 3*

Les nouvelles dispositions devront entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, au début de la prochaine législature.

Pour le surplus, cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

**Botschaft 2015-DFIN-28**

28. Juni 2016

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Gesetzesentwurf zur Änderung der Gesetzgebung über die Sitzungsgelder**

**1. Ausgangslage und Erfordernis der Gesetzesänderung**

Über die Frage der Rückerstattung der Entschädigungen, die von den Magistratspersonen bezogen werden, die den Staat oder andere kantonale Interessen in Exekutivorganen von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts vertreten, wird schon seit Jahren diskutiert. Im Zuge dieser Diskussionen wurden im September 2011 die beiden folgenden parlamentarischen Vorstösse eingereicht.

Die Grossräte Christian Ducotterd und André Ackermann reichten am 2. September 2011 ein Postulat ein, in dem sie vom Staatsrat einen Bericht über die Anwendung von Artikel 6 des Gesetzes vom 15. Juni 2004 über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter (SGF 122.1.3) verlangten (Postulat 2011-GC-40, vormals Nr. 2096.11). Nach dieser Bestimmung sind die Magistratspersonen, die den Staat in Verwaltungsräten, Stiftungsräten oder anderen Exekutivorganen von juristischen Personen des Privatrechts vertreten, verpflichtet, dem Staat den Betrag der festen Entschädigungen, die sie dafür erhalten, zurückzuerstatten. Die Sitzungsgelder dagegen gehören den Magistratspersonen.

Auch die Grossräte David Bonny und Xavier Ganioz reichten am 7. September gleichen Jahres eine Motion ein, mit der sie den Staatsrat aufforderten, die vorerwähnte Bestimmung in dem Sinne zu ändern, dass die Sitzungsgelder, die von den Magistratspersonen bezogen werden, die den Staat vertreten, genau wie die festen Entschädigungen dem Staat zurückerstattet werden (Motion 2011-GC-42, vormals Nr. 1129.11).

Der Staatsrat kündigte in seinem Bericht vom 4. November 2014 zum vorerwähnten Postulat (Bericht 2014-DFIN-86) an, er werde dem Grossen Rat vorschlagen, das Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter entsprechend dem Antrag der Grossräte David Bonny und Xavier Ganioz zu ändern und die Gehaltsregelung für die Kantonsrichterinnen und -richter aus diesem Gesetz zu entfernen. Er äusserte zudem seine Absicht, auch die Bestimmungen der Verordnung vom 16. November 2010 über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates (SGF 122.8.41) sowie die Vorschriften des Beschlusses vom 8. Juli 1997 über die Rückforderung von Entschädigungen an Mitarbeiter

des Staates, die diesen in Verwaltungsräten, Stiftungsräten oder anderen Exekutivorganen von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts vertreten (SGF 122.72.52), zu revidieren. Die neuen Bestimmungen sollten zu Beginn der Legislaturperiode 2017–2021 in Kraft treten.

**2. Vernehmlassungsverfahren**

Um diesem Bericht Folge zu leisten, beauftragte der Staatsrat die Finanzdirektion damit, den Vorentwurf einer Gesetzesänderung in die Vernehmlassung zu schicken. In das vom 13. Januar 2016 bis 15. April 2016 laufende Vernehmlassungsverfahren waren die Direktionen des Staatsrats, die politischen Parteien und die betroffenen Organe und Institutionen eingebunden.

Die Vernehmlassungsantworten fielen insgesamt positiv aus. Es ist allerdings festzustellen, dass sich das Kantonsgericht und die Sicherheits- und Justizdirektion dagegen wehrten, dass die Entschädigung der Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter im Justizgesetz geregelt werden soll. Die Sicherheits- und Justizdirektion wies darauf hin, ihre Dienststellen seien mit der Ausarbeitung des Vorentwurfs eines Gesetzes über das Dienstverhältnis der Mitglieder der Gerichtsbehörden beschäftigt. Dieser Vorentwurf soll im zweiten Halbjahr 2016 in die Vernehmlassung gehen. Die im in die Vernehmlassung geschickten Vorentwurf vorgeschlagenen Justizgesetzänderungen sind somit überflüssig und nicht mehr im Entwurf an den Grossen Rat enthalten; die Frage der Entschädigung der Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter soll direkt in der Gesetzgebung über das Dienstverhältnis der Mitglieder der Gerichtsbehörden geregelt werden.

Im Übrigen wurden die in der Vernehmlassung angebrachten Bemerkungen so weit wie möglich berücksichtigt. Der Staatsrat wird zu gegebener Zeit auch den Bemerkungen zu den Erlassen auf Reglementsstufe Rechnung tragen, nach denen die Entschädigungen für die Staatsmitarbeitenden für ihre Vertretung in staatlichen Kommissionen und Exekutivorganen von juristischen Personen oder des Privatrechts geregelt sind.

### 3. Folgen der Änderung

Zu den finanziellen Auswirkungen kann Folgendes gesagt werden: Von den drei Kategorien betroffener Magistratspersonen, das heisst von den Mitgliedern des Staatsrats, den Oberamtspersonen und den Kantonsrichterinnen und Kantonsrichtern wurden 2014 die folgenden Beträge für ihre Vertretungstätigkeit für den Staat oder andere kantonale Interessen in diversen Organen bezogen:

2014	Dem Staat rückerstattete Beträge	Von den Magistratspersonen einbehaltene Beträge
Staatsrat	Fr. 263 026.00	Fr. 121 658.00
Oberamtspersonen	Fr. 17 990.00	Fr. 130 267.10
Richterinnen und Richter	Fr. –	Fr. 4 845.35
<b>Total</b>	<b>Fr. 281 016.00</b>	<b>Fr. 256 770.45</b>

Diese Beträge entsprechen insgesamt denjenigen der letzten Jahre (so beliefen sich die dem Staat zurückerstatteten Beträge für 2013 auf insgesamt 248 085.00 Franken und die von den Magistratspersonen einbehaltenen Beträge auf 238 114.45 Franken). Es ist also damit zu rechnen, dass der Staat mit den neuen Bestimmungen, wonach auch die Sitzungsgelder unter die Rückerstattungspflicht fallen, Beträge im Umfang der gegenwärtig von den Magistratspersonen einbehaltenen Summen erhalten wird.

In Zusammenhang mit der Frage der finanziellen Auswirkungen und zur vollumfänglichen Information des Grossen Rates ist zu sagen, dass der Staatsrat wie in seinem Bericht vom 4. November 2014 angekündigt die Möglichkeiten der teilweisen Kompensation der finanziellen Einbussen mit der Revision des Gesetzes über die Gehälter und berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter geprüft hat. Diese Einbussen beziehen sich einerseits auf das Einkommen der Staatsratsmitglieder und Oberamtspersonen und andererseits auf die verfügbaren Mittel der Oberämter, da bisher die Sitzungsgelder der Oberamtspersonen nach Auskunft der Oberamtmännerkonferenz oftmals zur Finanzierung von Oberamtstätigkeiten dienten, für die es kein Budget gibt.

Der Staatsrat hat beschlossen, seinen Mitgliedern höhere Pauschalentschädigungen für ihre Vertretungstätigkeit und Dienstreisen zu zahlen, und zwar 5000 Franken mehr.

Die Situation der Oberämter soll noch genauer geprüft werden. Eine Kompensation der von den Oberämtern erlittenen Einbussen könnte ihnen in Form von Pauschalentschädigungen gewährt werden, nach dem Prinzip, dass ein Teil oder sogar die Gesamtsumme der dem Staat rückerstatteten Beträge dem Oberamtsbetrieb zugutekommen sollen.

Der endgültige Entscheid darüber wird nach Annahme der Änderung des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kan-

tonsrichter erfolgen. Diese Änderung führt zu einer durchschnittlichen Einkommenseinbusse von 16 900 Franken für die Staatsratsmitglieder und 14 900 Franken für die Oberamtspersonen. Mit dem neuen System nehmen die Staatsratsmitglieder und die Oberamtspersonen also eine Einkommensminderung von rund 12 000 bzw. 11 000 Franken hin.

Unter Berücksichtigung der vorgesehenen Entschädigungsanpassungen resultiert aus diesem Gesetz für den Staat ein Gewinn von rund 85 000 Franken bezogen auf den Staatsrat und im schlechtesten Fall ein Nullsummenspiel bezogen auf die Oberämter

Der Vorentwurf hat keine personellen Auswirkungen. Er wirkt sich weder auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden noch auf die nachhaltige Entwicklung aus, und er ist auch hinsichtlich Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität unproblematisch.

### 4. Kommentar der Gesetzesartikel

#### *Artikel 1: Gesetz über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung*

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) soll die ursprüngliche Parallele zwischen den Artikeln 12 und 54 dieses Gesetzes und Artikel 6 des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter wiederhergestellt werden. Übrigens wurde der Begriff der «Vertretung kantonaler Interessen» 2006 in Artikel 12 Abs. 1 Bst. b SVOG eingeführt, und zwar im Rahmen der Anpassung der Gesetzgebung über den Staatsrat an die neue Verfassung (s. Botschaft des Staatsrats vom 7. Juni 2006). Damals waren Artikel 6 des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter und Artikel 54 SVOG nicht angepasst worden. Der Gesetzesentwurf sieht die Hinzufügung des Begriffs «Vertretung kantonaler Interessen» in diesem Artikel 6 vor, entsprechend dem, was im Bericht zum Postulat vom 4. November 2014 angekündigt worden war. Diese Revision soll daher auch als Gelegenheit genutzt werden, um Artikel 54 SVOG anzupassen und im Gesetz die Regeln zu verankern, die gelten, wenn ein Mitglied des Staatsrats als Vertreter der kantonalen Interessen und nicht nur der Interessen des Staates Freiburg in diversen Organismen wie in den eidgenössischen Kommissionen, Swissmedic oder der Nationalbank bestimmt wird. Nach den Bestimmungen des Entwurfs gelten die Vorschriften über die Vertretung des Staates in öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen externen Organismen auch für diese Art Vertretung.

Aus Transparenzgründen und zur Vereinfachung der Kontrolle und der Rückzahlung der Entschädigungen soll die

Kanzlei ein Register der Vertretungen des Staates und der kantonalen Interessen führen, und zwar anhand der Informationen, die sie regelmässig von den betroffenen Direktionen erhält.

**Artikel 2: Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter**

Artikel 6

Nach geltendem Recht sind Magistratspersonen, die den Staat in Verwaltungsräten, Stiftungsräten oder anderen Exekutivorganen von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts vertreten, verpflichtet, dem Staat den Betrag der festen Entschädigungen, die sie dafür erhalten, zurückzuerstatten. Die Sitzungsgelder dagegen gehören den Magistratspersonen. Ursprünglich war diese Rückerstattungsdispensation im Gesetz verankert worden, um den von den betreffenden Personen geleisteten persönlichen Einsatz zu honorieren.

In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass die Anwendung von Artikel 6 des geltenden Gesetzes unfair sein kann, da gewisse Organismen den Mitgliedern ihrer Exekutivorgane nur feste Entschädigungen auszahlen, während sich andere für das System der Sitzungsgelder entschieden haben. Übrigens setzt jede Organisation die den Mitgliedern ihrer Organe ausbezahlten Entschädigungen grundsätzlich nach eigenem Ermessen fest. Unter Vorbehalt des Sonderfalls der juristischen Personen des kantonalen öffentlichen Rechts darf sich der Staat bei den betroffenen Organismen nicht einmischen und allfällige Unstimmigkeiten beanstanden; seine einzige Möglichkeit für eine gerechtere Behandlung der Magistratspersonen besteht in der Anpassung der geltenden Regelung an die Rückerstattung der bezogenen Beträge.

So soll also der Forderung der Grossräte David Bonny und Xavier Ganioz entsprochen werden und der Grundsatz der Rückerstattung der von den Magistratspersonen bezogenen Beträge für alle Entschädigungen gelten, das heisst für die festen Entschädigungen und die Sitzungsgelder, und – um der Entwicklung der Vergütungssysteme Rechnung zu tragen – für allfällige sonstige geldwerte Vorteile oder Vorteile in Form von Beteiligungen. Nicht unter den Entschädigungsbegriff fallen jedoch allfällige Vergütungen (z.B. die Vergütung von Fahrkosten, Verpflegung, Material), die die betroffenen Personen für ihr Vertretungsmandat beziehen könnten.

Übrigens ist der geltende Artikel 6 dahingehend ergänzt worden, dass die Rückerstattungspflicht auch für die Beträge gilt, die von Personen bezogen werden, insbesondere von den Mitgliedern des Staatsrats, die die Kantone oder einen Teil der Kantone in verschiedenen Organismen vertreten, wie beispielsweise bei der Nationalbank, Swissmedic oder

in eidgenössischen Kommissionen (vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. b SVOG) Die Rückerstattungspflicht soll also künftig ganz klar extensiv ausgelegt werden und sich nicht nur auf die von den Magistratspersonen als Vertreter des Staats bezogenen Beträge beziehen, sondern auch auf die Beträge, die sie erhalten, wenn sie «andere kantonale Interessen» vertreten (s. auch Kommentar zu Artikel 1 weiter oben).

In der Praxis wird die Rückerstattung der Sitzungsgelder aus verfahrensökonomischen Gründen nach den schon für die festen Entschädigungen geltenden Modalitäten erfolgen: Die betroffenen Personen müssen dafür sorgen, dass die Vergütungen direkt auf das Konto des Staates und nicht auf ihr persönliches Konto eingezahlt werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass der Staatsrat die Verordnung vom 16. November 2010 über die Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen des Staates (SGF 122.8.41) und den Beschluss vom 8. Juli 1997 über die Rückforderung von Entschädigungen an Mitarbeiter des Staates, die diesen in Verwaltungsräten, Stiftungsräten oder anderen Exekutivorganen von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts vertreten (SGF 122.72.52), revidieren will, um die gesamte kantonale Regelung für die Entschädigungen und Sitzungsgelder zu vereinheitlichen.

Artikel 28

Diese Bestimmung wurde – um jegliche Zweifel auszuräumen – mit einem neuen Absatz ergänzt, wonach die Rückerstattungspflicht für alle Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter gilt, und nicht nur für die nach dem 1. September 2004 gewählten, dem Datum des Inkrafttretens des Gesetzes über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter (s. Art. 28 Abs. 1).

**Artikel 3**

Die neuen Bestimmungen sollen am 1. Januar 2017, zu Beginn der nächsten Legislaturperiode in Kraft treten

Zu dieser Bestimmung braucht es weiter keinen Kommentar.

## Loi

du

### modifiant la législation sur les jetons de présence

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2015-DFIN-28 du Conseil d'Etat du 28 juin 2016;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

#### **Art. 1**

La loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (RSF 122.0.1) est modifiée comme il suit:

##### **Art. 12 al. 1 let. b**

*Déplacer la parenthèse «(art. 54)» après les mots «d'autres intérêts cantonaux».*

##### **Art. 54 titre médian et al. 3 et 4 (nouveaux)**

Représentation de l'Etat ou d'autres intérêts cantonaux

<sup>3</sup> Les alinéas 1 et 2 sont également applicables à la représentation par les membres du Conseil d'Etat d'autres intérêts cantonaux au sens de l'article 12 al. 1 let. b.

<sup>4</sup> Sur la base des informations communiquées par chaque Direction, la Chancellerie d'Etat tient à jour un registre des représentations.

#### **Art. 2**

La loi du 15 juin 2004 relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux (RSF 122.1.3) est modifiée comme il suit:

## Gesetz

vom

### zur Änderung der Gesetzgebung über die Sitzungsgelder

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft 2015-DFIN-28 des Staatsrats vom 28. Juni 2016;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **Art. 1**

Das Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SGF 122.0.1) wird wie folgt geändert:

##### **Art. 12 Abs. 1 Bst. b**

*Die Klammer «(Art. 54)» umstellen und nach «andere kantonale Interessen» einfügen.*

##### **Art. 54 Artikelüberschrift und Abs. 3 (neu) und 4 (neu)**

Vertretung des Staates oder anderer kantonaler Interessen

<sup>3</sup> Die Absätze 1 und 2 gelten auch für die Fälle, in denen die Mitglieder des Staatsrats andere kantonale Interessen im Sinne von Artikel 12 Abs. 1 Bst. b vertreten.

<sup>4</sup> Die Staatskanzlei führt anhand der Informationen von den einzelnen Direktionen ein Register der Vertretungen.

#### **Art. 2**

Das Gesetz vom 15. Juni 2004 über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter (SGF 122.1.3) wird wie folgt geändert:

**Art. 6** b) Indemnités

<sup>1</sup> Les magistrats représentant l'Etat ou d'autres intérêts cantonaux au sein d'un conseil d'administration ou de fondation ou au sein d'autres organes exécutifs de personnes morales de droit privé ou de droit public sont tenus de restituer à l'Etat l'intégralité des indemnités (indemnités fixes, jetons de présence et tout autre avantage en argent ou sous forme de participation) touchées à ce titre.

<sup>2</sup> Les défraiements (indemnités de déplacement, de repas et de nuitées et autres frais liés à l'exercice du mandat) ne sont toutefois pas soumis à l'obligation de restitution.

**Art. 28 al. 5**

<sup>5</sup> L'article 6 de la présente loi, tel que modifié par la loi du ..., est applicable à tous les juges dès l'entrée en vigueur de la modification en question.

**Art. 3**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

**Art. 6** b) Entschädigungen

<sup>1</sup> Die Magistratspersonen, die den Staat oder andere kantonale Interessen in Verwaltungsräten, Stiftungsräten oder anderen Exekutivorganen von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts vertreten, sind verpflichtet, dem Staat den Betrag der Entschädigungen, die sie dafür erhalten, vollumfänglich zurückzuerstatten (feste Entschädigungen, Sitzungsgelder und sonstige geldwerte Vorteile oder Vorteile in Form von Beteiligungen).

<sup>2</sup> Spesen (Reiseentschädigungen, Entschädigungen für Mahlzeiten, Übernachtungen und sonstige Auslagen in Zusammenhang mit der Amtsausübung) sind jedoch von der Rückerstattungspflicht ausgenommen.

**Art. 28 Abs. 5**

<sup>5</sup> Artikel 6 dieses Gesetzes mit der Änderung gemäss Gesetz vom ... gilt für alle Kantonsrichter ab Inkrafttreten dieser Änderung.

**Art. 3**

<sup>1</sup> Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

GRAND CONSEIL

2015-DFIN-28

**Projet de loi:  
Modification de la législation sur les jetons de présence**

---

*Présidence* : David Bonny*Membres* : Markus Bapst, Charles Brönnimann, Dominique Corminboeuf-Strehblow, Laurent Dietrich, Christian Ducotterd, Paul Herren-Schick, Christine Jakob, Ursula Krattinger-Jutzet, Isabelle Portmann, Olivier Suter**Entrée en matière**

Tacitement, 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 relative au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux est modifiée comme il suit :

**Art. 6**      b) Indemnités

<sup>2</sup> Les défraiements (indemnités de déplacement, de repas et de nuitées et autres frais de matériel liés à l'exercice du mandat) ne sont toutefois pas soumis à l'obligation de restitution.

**Vote final**

Par 10 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

GROSSER RAT

2015-DFIN-28

**Gesetzesentwurf: Änderung der Gesetzgebung über die Sitzungsgelder**

---

*Präsidium* : David Bonny*Mitglieder* : Markus Bapst, Charles Brönnimann, Dominique Corminboeuf-Strehblow, Laurent Dietrich, Christian Ducotterd, Paul Herren-Schick, Christine Jakob, Ursula Krattinger-Jutzet, Isabelle Portmann, Olivier Suter**Eintreten**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

**Angenommene Anträge (projet bis)**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

**Art. 1**

Das Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Staatsräte, der Oberamtmänner und der Kantonsrichter wird wie folgt geändert:

**Art. 6**      b) Entschädigungen

**A1** <sup>2</sup> Spesen (Reiseentschädigungen, Entschädigungen für Mahlzeiten, Übernachtungen und sonstige Auslagen Material in Zusammenhang mit der Amtsausübung) sind jedoch von der Rückerstattungspflicht ausgenommen.

**Schlussabstimmung**

Mit 10 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.

### Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie 1 (débat libre).

### Résultats des votes

La proposition suivante a été mise aux voix :

#### Première lecture

La proposition A1, opposée à la version du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention.

*Le 20 septembre 2016*

### Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie 1 (Freie Debatte) behandelt wird.

### Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgenden Antrag abgestimmt:

#### Erste Lesung

<b>A1</b>	Antrag A1 obsiegt gegen den Antrag des Staatsrats
<b>CE</b>	mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

*Den 20. September 2016*

## Rapport 2016-DSAS-38

30 août 2016

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2072.10 Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel – Rapports réguliers sur la pauvreté dans le canton de Fribourg

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel concernant la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg.

#### Synthèse

Le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg a été rédigé avec la volonté d'**intégrer la problématique de la pauvreté au sein de la réalité fribourgeoise** dans son ensemble en tant qu'**élément constitutif à part entière**.

Le rapport est constitué de **deux parties principales**, l'une **quantitative** (chap. 3) et l'autre **qualitative** (chap. 4), dont les principaux résultats sont résumés ci-dessous. Après un rapide descriptif des contextes économiques et sociaux (chap. 2), le chapitre 3 rend compte de la composition, de la répartition et de la distribution des revenus et de la fortune dans le canton de Fribourg et se termine par un état de la situation en matière de pauvreté et de risque de pauvreté en termes quantitatifs. Le chapitre 4 est consacré à l'analyse de la pauvreté au travers des six conditions de vie que sont les ressources économiques; la santé; le travail; l'éducation, la formation et la culture; la famille, les générations et l'égalité hommes-femmes ainsi que le logement. Ce chapitre offre une compréhension multidimensionnelle de cette problématique et met en lumière l'importance de poursuivre et d'intensifier les collaborations entre les différents domaines et dispositifs et de considérer ce phénomène comme un **défi transversal**, car **réduire les inégalités profite à tous et limite la pauvreté**.

#### Inégalités, pauvreté et risque de pauvreté (chap. 3)

La base de données utilisée pour le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg a été construite spécifiquement pour ledit rapport. Elle est le résultat de la réunion des bases suivantes: **données fiscales**, du **contrôle des habitants** (FRI-PERS), de l'**aide sociale**, des **subsidés de formation** et des **prestations complémentaires à l'AVS-AI** (PC AVS-AI) et porte sur l'**année 2011**.

En 2011, le **\*revenu disponible médian\***<sup>1</sup> des ménages fribourgeois s'élève à **6337 francs par mois**. Ce montant correspond aux moyens qu'il reste aux ménages (tous types confondus: ex. personne seule, famille monoparentale, familles avec plusieurs enfants, couple de retraités, etc.) pour leurs dépenses courantes (loyer, électricité, habillement, loisirs...), après déduction des dépenses obligatoires (ex. impôts, primes de caisse maladie obligatoire...). Il est intéressant de constater que l'effort demandé aux ménages en termes de dépenses obligatoires est le même, quel que soit le niveau de revenu: environ 25% du revenu brut doit leur être consacré.

Avec un **\*indice de Gini\*** de 28%, les **inégalités de revenu dans le canton de Fribourg** peuvent être qualifiées de **modérées** (0% correspond à l'égalité parfaite, 100% à l'inégalité totale), quant aux **inégalités en termes de fortune**, elles sont nettement plus **conséquentes** puisqu'un peu plus de **10% de la population détient 80% de la fortune totale** du canton, soit un **indice de Gini de 86%**.

Le **taux de pauvreté du canton de Fribourg** s'élève en 2011 à **3% soit 7577 personnes**. Le seuil de pauvreté est fixé à partir des normes de l'aide sociale (normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS). Le taux a été calculé selon la méthode de l'OFS à laquelle une limite de fortune a été ajoutée afin de ne pas considérer comme pauvres des personnes disposant de moyens supplémentaires leur permettant de compléter leur revenu disponible.

Le **taux de risque de pauvreté du canton de Fribourg** est de **10% soit 25 518 personnes**. Le seuil de risque de pauvreté correspond aux 60% du revenu disponible équivalent médian (2376 francs par mois pour une personne seule pour le canton de Fribourg en 2011) et se réfère à des standards internationaux. A l'instar du taux de pauvreté une limite de fortune a également été ajoutée au calcul de ce taux.

Parmi les 7577 personnes en situation de pauvreté, 2020 sont également bénéficiaires de l'aide sociale. Parmi les 5557 personnes en situation de pauvreté qui ne reçoivent pas de soutien de la part de l'aide sociale, 4636 tirent leurs revenus d'autres prestations de transfert (ex. assurance-chômage, AVS-AI, PC AVS-AI...). Il est dès lors possible de constater

<sup>1</sup> Les mots en italique encadrés par des astérisques sont définis dans le glossaire.

que bénéficier de prestations de transfert ne protège pas forcément de la pauvreté. Cette réalité est conforme à un système dans lequel la plupart des prestations ne visent pas la garantie du minimum vital. Enfin, 921 vivent sans aucun transfert social. La situation vécue par ces dernières peut être qualifiée de pauvreté cachée.

## Conditions de vie et pauvreté (chap. 4)

### 1. Les ressources économiques

Dans la société actuelle, les ressources économiques représentent un élément incontournable de l'analyse des conditions de vie en général et du phénomène particulier de la pauvreté. Parmi les ressources à disposition des ménages, le revenu issu d'activités salariées est prépondérant puisqu'il détermine en majeure partie leur niveau de vie. Actuellement toutefois, certains ménages ne parviennent pas à gagner suffisamment leur vie, ou tout juste, pour couvrir leurs besoins vitaux.

Les **principales difficultés** auxquelles ils sont dès lors exposés sont:

- > **aucune, ou une faible, marge de manœuvre** d'où une **nécessité de solliciter un complément de revenu** en cas de diminution de la capacité de gain,
- > le **surendettement**,
- > le **risque de non-recours** ou de recours tardif aux prestations de soutien,
- > le recours inéluctable aux **prestations complémentaires AVS-AI au moment de la retraite**,
- > l'**effet de seuil** dans les prestations sous condition de ressources.

En termes de fortune, sa répartition dans la population révèle une inégalité marquée (un peu plus de 10% de la population possède 80% de la fortune cantonale).

### 2. La santé

De nombreuses études l'attestent, en Suisse – et le canton de Fribourg ne semble pas faire exception – il existe un «**gradient social**» en matière de santé. Autrement dit, **plus le statut socio-économique est bas, plus les indicateurs de santé sont négatifs**. Différentes études montrent effectivement le lien entre pauvreté et problèmes de santé et corroborent le constat que le statut socio-économique des individus est un déterminant crucial de la santé.

La situation des personnes confrontées au handicap est de plus emblématique de la ressource essentielle que constitue la santé. Les limitations avec lesquelles elles doivent composer au quotidien, et en particulier les restrictions dans leur activité professionnelle, rendent leur situation particulièrement

précaire. Selon l'OFS, les personnes en situation de handicap sont quasiment deux fois plus nombreuses à vivre dans un ménage à risque de pauvreté que les personnes sans handicap.

### 3. Le travail

Au cours de la décennie écoulée, la situation économique du canton est restée favorable sur le plan du travail, et l'emploi a joué son rôle de rempart contre la pauvreté. Toutefois, le travail n'a pas empêché de nombreuses personnes d'être confrontées à cette problématique. La moitié des Fribourgeois et Fribourgeoises en situation de pauvreté se trouve dans un ménage où la source de revenu principal provient d'une activité professionnelle.

Face au travail, trois risques majeurs peuvent compromettre la réalité des personnes en situation de pauvreté:

1. **Être exclu du marché du travail**: si le taux de chômage dans le canton de Fribourg et en Suisse en comparaison européenne est relativement bas, le chômage de longue durée (un an et plus) est par contre très élevé dans notre pays et même supérieur à la moyenne de l'OCDE. Les principales raisons individuelles sont l'âge, le niveau de formation, la situation des ménages (ménages monoparentaux) et la durée du chômage. Il existe encore d'autres facteurs, environnementaux, qui permettent de comprendre ce risque: la mondialisation, les progrès technologiques, la tertiarisation et le chômage incompressible.
2. **Être faiblement rémunéré** (working poor): Ce phénomène est d'abord associé à des conditions de travail qui sont ou tendent à être instables (ex. temps partiels contraints, travail sur appel). Sur le plan sociodémographique, cette situation est influencée essentiellement par le faible niveau de formation des personnes (absence de formation post-obligatoire) et le type de ménage (surtout les familles monoparentales et les actifs occupés seuls).
3. **Avoir des enfants** (difficulté plus spécifiquement rencontrée par les femmes): être mère constitue un risque de pauvreté plus élevé pour les femmes, car elles assument encore aujourd'hui une plus grande part du travail domestique et familial, et travaillent généralement à temps partiel. Or, non seulement travailler à temps partiel réduit les opportunités de formation, de promotion et de carrière professionnelle, mais conduit de plus à une moindre protection au niveau des assurances sociales. Les femmes sont donc particulièrement pénalisées en cas de difficultés, tels un divorce, une séparation ou une situation de chômage. Largement majoritaires à la tête des familles monoparentales (93,4% dans le canton de Fribourg), les mères sont en outre fortement touchées par les défis de conciliation entre vie familiale et professionnelle (dans le canton de Fribourg, le taux de pauvreté des ménages monoparentaux est de 16%). Arrivées à l'âge de la retraite, elles peuvent à nouveau subir les

conséquences de leur participation différente au marché du travail, car malgré le bonus éducatif, leur couverture est moindre par rapport à une personne qui a travaillé à temps plein.

#### 4. L'éducation, la formation, la culture

88% des personnes de 25 à 64 ans résidant en Suisse disposent d'une formation équivalente ou supérieure au degré secondaire II. Les principaux déterminants du niveau de formation sont le sexe, les différentes classes d'âges, la nationalité d'un individu et le niveau socio-économique de la famille.

En termes de pauvreté, un **manque de formation durant la jeunesse** peut creuser un **écart extrêmement difficile à combler** par la suite. Selon l'étude TREE, qui examine les parcours de formation et les trajectoires professionnelles de jeunes ayant quitté l'école obligatoire en 2000<sup>1</sup>, 10% d'entre eux ne possèdent aucun titre postobligatoire. En plus des éléments liés à l'origine géographique (différentes parties linguistiques de la Suisse et parcours lié à la migration), les autres facteurs de risque pouvant conduire à une absence de formation sont: le **bas niveau de formation des parents**; le **suivi d'un type de filière liée à des exigences élémentaires au niveau secondaire I**; les **retards subis lors de la transition entre les degrés secondaires I et II**. Ces facteurs sont moins liés à la performance des élèves qu'à leur origine sociale ou à des caractéristiques structurelles du système de formation. Dans le canton de Fribourg, la part de jeunes, issus de familles dont le statut économique, social et culturel est bas, est plus importante dans la filière exigences de base (52%) que dans la filière pré-gymnasiale (15%). Cette variation en fonction des filières est également observée pour les jeunes issus de la migration (47% dans la filière exigences de base et 17% dans la filière pré-gymnasiale). En termes de transition entre degrés secondaires I et II, dans le canton de Fribourg, 36% des jeunes «libérés de la scolarité du cycle d'orientation» durant l'année scolaire 2013–14 et issus de la filière exigences de base n'accéderont pas directement au niveau secondaire II, mais se dirigent vers une solution transitoire.

**Les personnes, dont le niveau de formation est faible, sont en outre plus concernées par le chômage, le chômage de longue durée et la pauvreté.** En 2014, 58% des bénéficiaires de l'aide sociale du canton de Fribourg n'avaient aucune formation professionnelle. Ce taux s'élève même à 71% des bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité étrangère. Ce résultat s'explique, car les travailleurs et travailleuses recrutés à l'étranger avant les années 1990 disposaient en majorité d'un faible niveau de formation. En conséquence, ces personnes sont aujourd'hui particulièrement touchées par le recul de la

demande en personnel peu qualifié et c'est aussi pourquoi la majorité de la population étrangère soutenue par le système de protection sociale vivant actuellement en Suisse n'a que peu de qualification. Pour terminer, les **inégalités d'accès à la culture, aux loisirs et aux médias**, l'Internet en particulier (**phénomène de la fracture numérique**) permettent également de comprendre l'inscription dans un processus de pauvreté et la reproduction de celle-ci, car la situation économique des parents influence évidemment les possibilités de loisirs des enfants.

#### 5. La famille, les générations et l'égalité entre hommes et femmes

Notre époque connaît une transformation des modes de vie. Non seulement la famille traditionnelle, dite «nucléaire», perd de l'importance au profit d'une «mosaïque de formes de vie privée», mais un nombre croissant de personnes vivent seules dans leur ménage.

Actuellement, les dépenses publiques destinées aux enfants et aux familles en Suisse sont sensiblement inférieures à la moyenne des dépenses des pays de l'OCDE. En raison de cet investissement limité, la **politique familiale repose beaucoup plus que dans d'autres pays sur les ménages privés**, autrement dit sur le travail domestique et familial fourni gratuitement par les familles. Comme il est possible de le vérifier dans les données réunies pour le rapport social fribourgeois, la **présence d'enfant(s) dans un ménage** constitue aujourd'hui un **véritable risque de pauvreté** et ceci principalement, car les familles doivent relever le **défi de la conciliation entre garde d'enfant(s) et activité professionnelle**. En la matière, les **ressources en termes de temps sont prépondérantes**. Les **femmes** sont **particulièrement concernées par le risque de pauvreté que constituent les enfants**, non seulement car elles assument encore largement le travail domestique et familial, situation qui se traduit par une insertion partielle sur le marché du travail, mais également, car 93,4% de tous les ménages fribourgeois composés d'un adulte avec un ou plusieurs enfants sont tenus par des femmes, type de ménage dont le taux de pauvreté est de 16% (contre 3% en moyenne cantonale).

Les **conséquences de la pauvreté des familles** sont **considérables** à plusieurs niveaux. La plus dommageable et la plus souvent oubliée est la **pauvreté des enfants**. Or, les **répercussions sur leur vie peuvent être sévères**: entraves au développement, problèmes de santé plus fréquents, contacts sociaux moindres, carrière scolaire écourtée... Autant d'obstacles qui, à long terme, pèsent sur l'ensemble des conditions de vie d'un individu, mais également sur l'ensemble de la société. La **présence d'enfant(s) dans un ménage** est de plus un **élément explicatif de la durée et de la fréquence de la dépendance à l'aide sociale**. Plus les enfants sont jeunes – et nombreux – plus la probabilité pour les familles de sortir rapidement de

<sup>1</sup> L'échantillon, suivi scientifiquement et représentatif tant sur le plan national que sur celui des régions linguistiques, comptait au départ 6000 jeunes. Dix ans après la fin de l'école obligatoire, l'âge moyen des 3424 personnes restantes dans l'échantillon TREE était de 26 ans (Meyer, Etude longitudinale TREE, Les dix premières années, 2014).

l'aide sociale est réduite. Pourtant, les enfants sont souvent absents des débats publics relatifs à la pauvreté, en particulier lorsqu'il est question de diminution de prestations qui les touchent directement, mais pour lesquelles ils sont rarement mentionnés. **L'un des principaux leviers** pour casser les cycles intergénérationnels de pauvreté est le **développement de crèches**. Un accueil précoce des enfants défavorisés dans des structures collectives a un effet très bénéfique sur les capacités d'apprentissage et sur les chances de sortie de la pauvreté. L'effet positif est autant plus fort que les enfants intègrent la structure précocement (6–12 mois).

Quant aux **personnes seules**, elles sont **plus exposées au risque de pauvreté**, car, non seulement elles doivent assumer seules des charges fixes en augmentation, mais elles doivent également faire face aux moments critiques de la vie sans pouvoir compter sur quelqu'un d'autre pour les aider à surmonter ces difficultés.

## 6. Le logement

Le logement répond à un besoin essentiel et constitue un indicateur de vulnérabilité. L'évolution récente du marché du logement en Suisse romande et dans le canton de Fribourg constitue une importante menace pour les situations à risque de pauvreté et péjore encore davantage les situations de pauvreté.

La principale difficulté réside dans le **manque de logement avec des loyers à des prix abordables** pour les ménages ne disposant que d'un faible revenu. Il ne s'agit évidemment pas de fournir à ces ménages des logements bon marché, mais de mauvaise qualité, car cela activerait encore davantage le cercle vicieux de la pauvreté, comme l'expliquent les résultats d'une récente étude de l'OFS. **La répartition de la charge locative s'avère en outre inégale et pèse sur les ménages à faible revenu**. Au niveau de l'aide sociale, la part des dépenses dédiées à la couverture des frais de logement n'a cessé d'augmenter et représente aujourd'hui pratiquement la moitié des charges totales. L'engrenage peut amener les personnes dans les situations les plus fragiles au point de perdre leur appartement et de devoir recourir au logement d'urgence.

Par ce tableau, le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg montre que la **pauvreté est multidimensionnelle**, qu'elle envahit toutes les sphères de l'existence (travail, santé, logement, famille...) et qu'elle doit dès lors être **combattue non pas uniquement via des mesures d'aide matérielle, mais par un travail sur différents leviers, à différents niveaux et par une collaboration à la fois interdirectionnelle au sein de l'Etat, avec les communes et entre les secteurs privé et public**. L'analyse des données quantitatives propres au canton de Fribourg permet de conclure que **le système social actuellement en vigueur en Suisse et dans le canton produit les résultats escomptés: il réduit les inégalités et limite la pauvreté**, d'où l'importance de **préserver et d'entretenir les investissements** dans des proportions au moins équivalentes à celles d'aujourd'hui en tenant compte de l'évolution démographique du canton. Pour finir, au-delà du point de situation que constitue ce rapport, il s'agit de prendre en compte les **transformations des modes de vie apparues dans les 15–20 dernières années**, détaillées ici dans l'analyse des conditions de vie, et qui posent de **véritables défis** à notre société. La tertiarisation du marché du travail et la diminution du nombre de places pour les personnes faiblement qualifiées, la divortialité, la mobilité (intra et internationale) ou les réformes des assurances sociales sont autant de réalités qui gagnent en importance et nous entraînent véritablement vers un **nouveau modèle de société**.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

---

## Bericht 2016-DSAS-38

30. August 2016

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2072.10 Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel – Regelmässige Berichte über die Armut im Kanton Freiburg

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Bericht zum Postulat Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg.

#### Synthese

Der Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg verfolgt die Absicht, **das Armutsproblem als Komponente in das Gesamtbild der Freiburger Realität einzufügen**.

Er besteht aus zwei Hauptteilen, einem quantitativen (3. Kap.) und einem qualitativen (4. Kap.), deren Hauptergebnisse nachstehend zusammengefasst werden. Nach einem raschen Beschrieb des wirtschaftlichen und sozialen Hintergrunds (2. Kap.) gibt das 3. Kapitel Aufschluss über Zusammensetzung und Verteilung der Einkommen und Vermögen im Kanton Freiburg und endet mit einer quantitativ ausgerichteten Bestandsaufnahme zu Armut und Armutsgefährdung. Das 4. Kapitel ist der Untersuchung der Armut auf dem Weg über sechs Lebensbedingungen gewidmet: wirtschaftliche Ressourcen; Gesundheit; Arbeit; Bildung, Ausbildung und Kultur; Familie, Generationen und Gleichbehandlung von Frau und Mann; Wohnen. Dieses Kapitel bietet ein mehrdimensionales Verständnis des Armutsproblems und zeigt auf, wie wichtig es ist, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bereichen und Dispositiven zu intensivieren und das Problem als **transversale Herausforderung** zu begreifen, denn **eine geringere Ungleichverteilung nützt allen und setzt der Armut Schranken**.

#### Ungleichheit, Armut und Armutsgefährdung (3. Kap.)

Die für den Freiburger Sozial- und Armutsbericht verwendete Datenbank wurde spezifisch für diesen Bericht errichtet. Sie ist aus der Kombination der folgenden Grundlagen hervorgegangen: **Steuerdaten**, Daten der **Einwohnerkontrolle** (FRI-PERS), der **Sozialhilfe**, der **Ausbildungsbeiträge** sowie der **Ergänzungsleistungen** zu AHV und IV (EL AHV-IV) und betrifft das **Jahr 2011**.

2011 betrug das **\*mediane verfügbare Einkommen\***<sup>1</sup> der Freiburger Haushalte **6337 Franken pro Monat**. Dieser Betrag entspricht den Mitteln, die den Haushalten (alle Typen zusammengefasst: z.B. allein lebende Person, Einelternfamilie, Familien mit mehreren Kindern, Rentnerhepaar usw.) nach Abzug der obligatorischen Ausgaben (z.B. Steuern, Prämien für die obligatorische Krankenversicherung usw.) für ihre laufenden Ausgaben (Miete, Strom, Kleidung, Freizeit usw.) bleiben. Es ist interessant festzustellen, dass die Belastung der Haushalte durch die obligatorischen Ausgaben unabhängig vom Einkommensniveau die gleiche ist: rund 25% des Bruttoeinkommens müssen dafür aufgewendet werden.

Mit einem **\*Gini-Koeffizient\*** (auch Gini-Index genannt) **von 28%** kann die **Ungleichverteilung des Einkommens im Kanton Freiburg** als **moderat** bezeichnet werden (0% entspricht der maximalen Gleichverteilung, 100% der maximalen Ungleichverteilung). Die **Ungleichverteilung des Vermögens** hingegen ist deutlich **ausgeprägter, besitzen doch wenig mehr als 10% der Bevölkerung 80% des Gesamtvermögens im Kanton**; dies ist ein **Gini-Koeffizient von 86%**.

Die **Armutsquote des Kantons Freiburg** lag 2011 bei **3% (7577 Personen)**. Die Armutsschwelle wird aufgrund der Sozialhilferichtsätze festgesetzt, die auf den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) beruhen. Die Berechnung der Quote erfolgte nach der BFS-Methode, wobei zusätzlich eine Vermögensgrenze in Anschlag gebracht wurde, um zu vermeiden, dass Personen, die über zusätzliche Mittel zur Ergänzung ihres verfügbaren Einkommens verfügen, als armutsbetroffen betrachtet werden.

Die **Armutsrisikoquote des Kantons Freiburg** beträgt **10% (25 518 Personen)**. Die Armutsrisikoschwelle entspricht 60% des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens (2011 im Kanton Freiburg: 2376 Franken pro Monat für eine allein lebende Person) und bezieht sich auf internationale Standards. Wie für die Armutsquote wurde auch zur Berechnung dieser Quote eine Vermögensgrenze mit in Anschlag gebracht.

Von den 7577 armutsbetroffenen Personen sind 2020 auch Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger. Von den 5557 Armuts-

<sup>1</sup> Die zwischen Sternchen gesetzten Begriffe in kursiver Schrift werden im Glossar definiert.

betroffenen, die nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden, beziehen 4636 ihr Einkommen aus anderen Transferleistungen (z.B. Arbeitslosenversicherung, AHV-IV, EL AHV-IV usw.). Dies zeigt, dass der Bezug von Transferleistungen nicht unbedingt vor Armut schützt. Diese Situation entspricht einem System, wo die wenigsten Leistungen auf die Garantie des Existenzminimums abzielen. 921 armutsbetroffene Personen schliesslich leben ohne jeglichen Sozialtransfer. Ihre Situation kann als versteckte Armut bezeichnet werden.

## Lebensbedingungen und Armut (4. Kap.)

### 1. Wirtschaftliche Ressourcen

In der heutigen Gesellschaft können bei der Untersuchung der Lebensbedingungen allgemein und des Armutsproblems insbesondere die wirtschaftlichen Ressourcen nicht ausgespart werden. Unter den Ressourcen der Haushalte spielt das Erwerbseinkommen eine überwiegende Rolle, da es ihren Lebensstandard zum grössten Teil bestimmt. Heute aber gelingt es bestimmten Haushalten nicht, genug für ihr Leben zu verdienen, oder sie verdienen gerade so viel, dass sie ihren Existenzbedarf knapp decken können.

Hier die **Hauptschwierigkeiten**, denen sie deshalb ausgesetzt sind:

- > **kein oder ein nur geringer Spielraum**, daher die **Notwendigkeit**, bei reduzierter Erwerbsfähigkeit **eine Einkommensergänzung in Anspruch zu nehmen**,
- > **Überschuldung**,
- > **Gefahr der Nichtbeanspruchung** oder verzögerten Beanspruchung von Unterstützungsleistungen,
- > unausweichliche Beanspruchung von **Ergänzungsleistungen AHV-IV beim Eintritt ins Rentenalter**,
- > **Schwelleneffekt** bei den bedarfsabhängigen Leistungen.

Beim Vermögen zeigt sich eine ausgeprägte Ungleichverteilung (wenig mehr als 10% der Bevölkerung besitzen 80% des Vermögens im Kanton).

### 2. Gesundheit

Wie zahlreiche Studien bescheinigen, besteht in der Schweiz – und der Kanton Freiburg scheint keine Ausnahme zu bilden – ein **«sozialer Gradient» in Gesundheitsbelangen**. D.h., **je tiefer der sozioökonomische Status ist, desto negativer sind die Gesundheitsindikatoren**. Verschiedene Studien zeigen die Verbindung zwischen Armut und Gesundheitsproblemen auf und untermauern die Feststellung, dass der sozioökonomische Status eine entscheidende Determinante für den Gesundheitszustand ist.

Die Situation von Menschen mit Behinderungen zeigt am deutlichsten, welche wesentliche Ressource die Gesundheit

darstellt. Die Einschränkungen, mit denen sie in ihrem Alltag und insbesondere in ihrer Berufstätigkeit zurechtkommen müssen, machen ihre Situation besonders prekär. Gemäss BFS leben fast doppelt so viele Menschen mit Behinderungen in einem armutsgefährdeten Haushalt als Personen ohne Behinderungen.

### 3. Arbeit

Auf die Arbeit bezogen blieb die wirtschaftliche Situation im Lauf des vergangenen Jahrzehnts günstig, und die Beschäftigung spielte ihre Rolle als Schutzwall gegenüber Armut. Aber trotz Arbeit sehen sich zahlreiche Personen mit Armut konfrontiert. Die Hälfte der Freiburgerinnen und Freiburger lebt in einem Haushalt, dessen Haupteinkommen aus nur einer Berufstätigkeit stammt.

Im Arbeitsbereich können drei Hauptrisiken die Realität armutsbetroffener Personen gefährden:

1. **Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt**: Zwar ist die Arbeitslosenquote im Kanton Freiburg und in der Schweiz insgesamt im europäischen Vergleich relativ niedrig, die Langzeitarbeitslosigkeit (ein Jahr und länger) hingegen ist in unserem Land sehr hoch und liegt sogar über dem Durchschnitt der OECD-Länder. Die hauptsächlichen individuellen Gründe sind das Alter, der Bildungsstand, die Haushaltssituation (Einelternhaushalte) und die Dauer der Arbeitslosigkeit. Es gibt noch weitere, umweltbedingte Faktoren zur Erklärung dieses Risikos: die Globalisierung, die technologischen Fortschritte, die Tertiarisierung und die Sockelarbeitslosigkeit.
2. **Tieflohne (Working Poor)**: Dieses Phänomen ist zunächst mit Arbeitsbedingungen assoziiert, die instabil sind oder dazu tendieren (z.B. unfreiwillige Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf). Auf soziodemografischer Ebene wird diese Situation wesentlich durch das schwache Bildungsniveau der Personen (fehlende nachobligatorische Ausbildung) sowie vom Haushaltstyp beeinflusst (vor allem Einelternfamilien und allein lebende Erwerbstätige).
3. **Kinder haben** (eine frauenspezifischere Schwierigkeit): Kinder aufzuziehen bedeutet ein höheres Armutsrisiko für Frauen, da diese noch heute einen grösseren Teil der Haus- und Familienarbeit leisten und in der Regel nur teilzeitlich berufstätig sind. Teilzeitarbeit mindert aber nicht nur die Ausbildungsmöglichkeiten, die Beförderungs- und Karrierechancen, sondern führt auch zu einem schwächeren Sozialversicherungsschutz. Bei Schwierigkeiten sind deshalb die Frauen besonders benachteiligt, so etwa bei Scheidung, Trennung oder Arbeitslosigkeit. Da Einelternhaushalten mehrheitlich Frauen vorstehen (93,4% im Kanton Freiburg), sind die Mütter ausserdem besonders vom Problem der Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben betroffen (im

Kanton Freiburg beträgt die Armutsquote der Einzelhaushalte 16%). Im Rentenalter können sie erneut unter den Folgen ihrer unterschiedlichen Beteiligung am Arbeitsmarkt leiden, denn trotz des Erziehungsbonus ist ihre Altersvorsorgendeckung geringer als bei einer Person, die vollzeitlich gearbeitet hat.

#### 4. Bildung, Ausbildung und Kultur

88% der in der Schweiz wohnenden 25- bis 64-Jährigen verfügen über eine Ausbildung, die der Sekundarstufe II entspricht oder höher angesiedelt ist. Die Hauptdeterminanten des Bildungsniveaus sind das Geschlecht, die verschiedenen Altersklassen, die Staatsangehörigkeit und das sozioökonomische Niveau der Familie.

Auf die Armut bezogen kann ein **Bildungsdefizit in der Jugend eine Kluft bewirken, die später nur schwer zu überwinden ist**. Gemäss der TREE-Studie, die die Bildungswege und Berufslaufbahnen junger Erwachsener untersucht, die die obligatorische Schule im Jahr 2000 verlassen haben<sup>1</sup>, besitzen 10% von ihnen keinen nachobligatorischen Bildungsabschluss. Zusätzlich zu den Faktoren in Verbindung mit der geografischen Herkunft (verschiedene Sprachregionen der Schweiz und migrationsbedingte Wege) können weitere Risikofaktoren zu einem Bildungsdefizit führen: **niedriger Bildungsstand der Eltern; Besuch eines Schultyps mit elementarem Anforderungsniveau auf der Sekundarstufe I; verzögerter Übertritt von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II**. Diese Faktoren sind weniger an die Leistungen der Schülerinnen und Schüler als an ihre soziale Herkunft oder strukturelle Merkmale des Bildungssystems gebunden. Im Kanton Freiburg ist der Anteil Jugendlicher aus Familien mit niedrigem wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Status in der Realschule grösser (52%) als in der progymnasialen Abteilung (15%). Dieser Unterschied beim Schultyp wird auch für die Jugendlichen mit Migrationshintergrund beobachtet (47% in der Realschule und 17% in der progymnasialen Abteilung). Beim Übertritt von der Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II konnten 36% der im Schuljahr 2013–14 die Orientierungsstufe verlassenden Jugendlichen aus der Realschule nicht direkt in die Sekundarstufe II übertreten, sondern mussten sich nach einer Übergangslösung umsehen.

**Personen mit schwachem Bildungsstand sind ausserdem mehr von Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und Armut betroffen**. 2014 hatten 58% der Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler des Kantons Freiburg keine Berufsbildung. Bei den Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern

ausländischer Staatsangehörigkeit sind es sogar 71%. Dies erklärt sich daraus, dass die vor den 1990er-Jahren aus dem Ausland rekrutierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mehrheitlich über ein schwaches Bildungsniveau verfügten. Demzufolge sind diese Personen heute besonders vom Rückgang der Nachfrage nach wenig qualifiziertem Personal betroffen. Dies erklärt auch, warum die Mehrheit der heute in der Schweiz lebenden und vom System der sozialen Sicherheit unterstützten ausländischen Bevölkerung nur gering qualifiziert ist. Schliesslich macht auch die **Ungleichheit im Zugang zu Kultur, Freizeitbetätigungen und Medien** den Eintritt in einen Armutsprozess, aber auch die Reproduktion von Armut verständlich, denn natürlich beeinflusst die wirtschaftliche Situation der Eltern die Freizeitmöglichkeiten der Kinder.

#### 5. Familie, Generationen und Gleichbehandlung von Frau und Mann

Unsere Epoche zeichnet sich durch einen Wandel der Lebensstile aus. Nicht nur verliert die traditionelle Kernfamilie an Bedeutung und macht einem «vielgestaltigen Mosaik von Formen des Privatlebens» Platz, sondern auch immer mehr Personen leben in Einpersonenhaushalten.

Heute liegen die öffentlichen Ausgaben für die Kinder und Familien in der Schweiz spürbar unter dem Ausgabendurchschnitt der OECD-Länder. Wegen dieses beschränkten Einsatzes ruht die **Familienpolitik viel mehr als in anderen Ländern auf den Privathaushalten**, d.h. auf der von den Familien unentgeltlich geleisteten Haus- und Familienarbeit. Wie sich an den für den Freiburger Sozial- und Armutsbericht zusammengestellten Daten überprüfen lässt, bildet die **Präsenz von Kindern in einem Haushalt** heute ein **echtes Armutsrisiko**, hauptsächlich deshalb, weil die Familien vor der Herausforderung stehen, **Kinderbetreuung und Berufstätigkeit unter einen Hut zu bringen**. In diesem Zusammenhang zählen vor allem die **Zeitressourcen**. **Frauen sind von der Armutsgefährdung infolge der Präsenz von Kindern besonders betroffen**, weil immer noch der Grossteil der Haus- und Familienarbeit auf ihnen lastet, eine Situation, die sich in einer nur teilweisen Eingliederung in den Arbeitsmarkt niederschlägt. Aber auch, weil 93,4% aller aus einer erwachsenen Person mit einem oder mehreren Kindern bestehenden Freiburger Haushalte – die Armutsquote bei diesem Haushaltstyp beträgt 16% (gegenüber 3% der durchschnittlichen kantonalen Armutsquote) – von Frauen geführt werden.

Die **Armut der Familien** hat auf mehreren Ebenen beträchtliche **Auswirkungen**. Deren schädlichste und am häufigsten übersehene ist die **Kinderarmut**. Dabei kann sich die Armut auf das Leben von Kindern ernsthaft auswirken: Beeinträchtigung ihrer Entwicklung, häufigere Gesundheitsprobleme, weniger Sozialkontakte, kurze Schullaufbahn usw. Dies sind

<sup>1</sup> Die wissenschaftlich begleitete und auf nationaler Ebene wie auf Ebene der Sprachregionen repräsentative Stichprobe zählte ursprünglich 6000 Jugendliche. Zehn Jahre nach Abschluss der obligatorischen Schule lag das Durchschnittsalter der in der TREE-Stichprobe verbleibenden 3424 Personen bei 26 Jahren (Meyer, Langzeitstudie TREE, Zögerlicher, aber gelingender Einstieg in den Arbeitsmarkt, 2014).

lauter Behinderungen, die sich langfristig auf die Lebensbedingungen der Einzelperson, aber auch auf die Gesellschaft insgesamt auswirken. Die **Präsenz von Kindern** ist zudem ein **Faktor zur Erklärung von Dauer und Häufigkeit der Sozialhilfeabhängigkeit**. Je jünger – und zahlreicher – die Kinder sind, desto mehr verringert sich die Wahrscheinlichkeit eines raschen Austritts der Familie aus der Sozialhilfe. Trotzdem kommen die Kinder in den öffentlichen Armutsdebatten häufig nicht vor, insbesondere wenn es um Leistungskürzungen geht, die sie direkt betreffen, bei denen sie aber selten erwähnt werden. **Einer der Haupthebel** für die Brechung generationsübergreifender Armutszyklen ist die **Entwicklung von Krippen**. Eine frühzeitige Betreuung von benachteiligten Kindern in Gemeinschaftseinrichtungen wirkt sich positiv auf die Lernfähigkeit und die Chancen des Austritts aus der Armut aus. Der positive Effekt ist umso stärker, je früher die Kinder in die Einrichtung eintreten (6–12 Monate).

**Allein lebende Personen** sind ebenfalls **stärker armutsgefährdet**, denn nicht nur müssen sie die Fixkosten alleine tragen, sondern auch kritische Lebensmomente bewältigen, ohne auf jemand anderen zählen zu können, der ihnen dabei hilft.

## 6. Wohnen

Die Wohnung entspricht einem wesentlichen Bedürfnis und stellt einen Indikator für Verletzlichkeit dar. Die neuere Entwicklung des Wohnungsmarkts in der Westschweiz und im Kanton Freiburg bedeutet eine echte Bedrohung in Situationen von Armutsgefährdung und erschwert die Lage Armutsbetroffener noch mehr.

Die Hauptschwierigkeit liegt im **Mangel an erschwinglichen Wohnungen** für einkommensschwache Haushalte. Es geht natürlich nicht darum, diesen Haushalten zwar preisgünstige, dafür aber qualitativ minderwertige Wohnungen zur Verfügung zu stellen, denn dies würde den Teufelskreis der Armut noch verstärken, wie aus den Resultaten einer neueren Studie des BFS hervorgeht. Die Verteilung der Wohnkostenbelastung erweist sich ausserdem als ungleich und lastet auf den einkommensschwachen Haushalten. Im Sozialhilfereich ist der für die Deckung der Wohnkosten bestimmte Ausgabenanteil unaufhörlich gestiegen und macht heute praktisch die Hälfte des Gesamtaufwands aus. Die Verkettung schwieriger Umstände kann in den am meisten gefährdeten Fällen dazu führen, dass Personen ihre Wohnung verlieren und sich nach einer Notunterkunft umsehen müssen.

Mit diesem Bild zeigt der Freiburger Armuts- und Sozialbericht, dass **Armut viele Dimensionen hat** und alle Lebensbereiche durchdringt (Arbeit, Gesundheit, Wohnsituation, Familie usw.). Daher muss sie **nicht nur über Massnahmen materieller Hilfe, sondern auch mit verschiedenen Ansätzen, auf verschiedenen Ebenen und mit einer Zusammenarbeit unter den Direktionen des Staates, mit den Gemeinden sowie zwischen privatem und öffentlichem Sektor** bekämpft werden. Die Analyse der für den Kanton Freiburg spezifischen quantitativen Daten erlaubt den Schluss, dass das **heute in der Schweiz und im Kanton geltende Sozialsystem die erwarteten Ergebnisse zeitigt**: Es **verringert die Ungleichheiten und begrenzt die Armut**. Daher ist es wichtig, **die Investitionen** in zumindest dem heutigen Stand entsprechenden Proportionen zu wahren und zu unterhalten, wobei die demografische Entwicklung des Kantons zu berücksichtigen ist. Über die Bestandsaufnahme dieses Berichts hinaus muss dem in der Analyse der Lebensbedingungen beschriebenen **Wandel der Lebensstile in den letzten 15 bis 20 Jahren – eine echte Herausforderung** an unsere Gesellschaft – **Rechnung getragen werden**. Tertiärisierung des Arbeitsmarkts, hohe Scheidungsrate, (inländische und internationale) Mobilität oder auch die Reformen der Sozialversicherungen sind lauter Realitäten, die zunehmend an Bedeutung gewinnen und uns einem **neuen Gesellschaftsmodell** zuführen.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grosse Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

---

**Message 2016-DSAS-62**

28 juin 2016

—  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
 accompagnant le projet de loi modifiant la loi d'application  
 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie**

Le présent rapport est structuré selon le plan suivant:

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Commentaires des dispositions</b>	<b>2</b>
<b>3. Incidences</b>	<b>2</b>

**1. Introduction**

La loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal) fait obligation aux cantons de veiller au respect de l'obligation de s'assurer. Dans le canton de Fribourg, cette tâche est attribuée aux communes.

Toute personne domiciliée dans le canton, ou son représentant légal, doit produire une attestation d'assurance auprès du secrétariat communal dans le mois qui suit la prise de domicile ou la naissance. Un appui en matière d'information relative aux autorisations de séjour ou d'établissement délivrées aux étrangers est fourni par le Service de la population et des migrants (SPoMi).

D'une manière générale, les travailleuses et les travailleurs exerçant leur activité lucrative en Suisse sont tenus d'adhérer à un assureur LAMal. Moyennant l'information qui leur est adressée par le SPoMi, les communes fribourgeoises sont en mesure de contrôler les ressortissantes et les ressortissants étrangers titulaires d'autorisations de séjour ou d'établissement. Il s'agit, en substance, des permis L (autorisations de séjour de courte durée jusqu'à une année), des permis B (autorisations de séjour d'une validité d'un à cinq ans) et des permis C (autorisations d'établissement d'une durée indéterminée) et des permis F (admissions provisoires en Suisse).

En vertu de l'Accord sur la libre circulation des personnes liant la Suisse à la plupart des Etats de l'UE/AELE (UE: Union Européenne; AELE: Association européenne de libre-échange), des permis G frontaliers sont aujourd'hui délivrés à des travailleuses et des travailleurs des pays voisins, provenant essentiellement de France, ainsi que d'Allemagne et d'Italie; 814 titulaires de permis G étaient répertoriés dans le canton de Fribourg au 31 décembre 2015. Pour ces travailleuses et ces travailleurs se pose concrètement la question du contrôle de la correcte affiliation, institué par le droit fédéral.

Par ailleurs, en raison de l'exécution d'une activité rémunérée et du maintien de liens importants avec leur pays de provenance leur permettant de regagner même tous les jours leur domicile à l'étranger, les ressortissantes et ressortissants français au bénéfice d'un permis G ont la possibilité d'opter entre les deux régimes suivants: un assureur LAMal ou une caisse d'assurance-maladie française (habilitée à délivrer la carte européenne d'assurance-maladie). Il faut ajouter qu'un formulaire ad hoc harmonisé relatif au choix du système d'assurance-maladie applicable a été introduit d'un commun accord entre la Confédération et la République française, de sorte que les modalités d'exercice du droit d'option concernant les frontalières et frontaliers français sont facilitées.

Un avant-projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie a été mis en consultation du 2 juin 2015 au 31 août 2015 auprès de 20 organismes.

Dans cet avant-projet, il a été proposé de confier en principe à la commune concernée par l'activité d'une entreprise sise sur son territoire le contrôle de l'affiliation et l'affiliation d'office des frontalières et frontaliers. Une majorité parmi les organismes consultés, dont l'Association des communes fribourgeoises suivie par 25 communes, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, ainsi que le PLR ont rejeté la proposition. Ils font valoir, en résumé, l'absence de domicile des travailleuses et travailleurs frontaliers dans la commune rendant mal aisé un véritable suivi du dossier. Ils relèvent de possibles difficultés pouvant surgir aussi pour la personne concernée voulant s'acquitter de son obligation en raison de rattachements alternatifs (commune du siège social d'une entreprise fribourgeoise ou commune du lieu de situation de la succursale d'une entreprise dont le siège social se trouve hors canton, ou bien commune de situation du logement). Au vu de ces résultats, le projet de loi propose que le contrôle

de cette catégorie de personnes soit effectué par une autorité cantonale (voir commentaire de l'article 4a ci-dessous).

## 2. Commentaires des dispositions

### *Art. 3 al. 2 LALAMaI*

Cette disposition précise que les travailleuses et les travailleurs frontaliers au bénéfice d'un permis G sont tenus de produire dans le délai d'un mois dès le début de leur activité une attestation d'assurance auprès de l'unité désignée par la Direction de la santé et des affaires sociales (ci-après: la Direction). Il est prévu que le Service de la santé publique, qui assume déjà le rôle d'appui aux autorités communales en matière d'exception à l'obligation de s'assurer, exécute la tâche.

### *Art. 4*

Il s'agit d'une modification rédactionnelle formelle (insertion de l'abréviation de la Direction de la santé et des affaires sociales).

### *Art. 4a*

Cette disposition prévoit de charger la Direction du contrôle de l'affiliation des frontaliers et frontaliers et, le cas échéant, de procéder à l'affiliation d'office. A cette fin, la Direction bénéficiera de la collaboration du SPoMi. Concrètement, le SPoMi transmettra une copie du permis G au Service de la santé publique.

### *Art. 25a*

L'occasion de la présente révision est saisie pour abroger l'article 25a qui est obsolète, dans la mesure où les décisions prises par la Direction en application de la présente loi sont de toutes manières sujettes à recours au Tribunal cantonal selon la règle générale prévue à l'article 114 al. 1 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA).

## 3. Incidences

### 3.1. Conséquences financières et en personnel

Le présent projet a des conséquences financières et en personnel pour l'Etat, à raison de 0.3 EPT au sein du Service de la santé publique pour le traitement administratif et juridique des situations. Toutefois, le Conseil d'Etat examinera la possibilité d'absorber ce besoin avec les ressources disponibles.

S'agissant du SPoMi, il est en mesure d'assumer la tâche liée à la transmission de l'information des permis G dans le cadre de la gestion ordinaire des permis de séjour, les permis pour

frontalières et frontaliers ne représentant que le 1% de l'effectif des ressortissantes et ressortissants étrangers traités par le service.

### 3.2. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de modification de loi n'a pas d'incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

### 3.3. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral, eurocompatibilité

Le projet de modification de loi est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne se pose pas de question particulière en matière d'eurocompatibilité. La loi projetée est soumise au référendum législatif, mais pas au référendum financier.

---

**Botschaft 2016-DSAS-62**

28. Juni 2016

—  
**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Ausführungsgesetzes  
zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung**

Dieser Bericht ist wie folgt aufgebaut:

<b>1. Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2. Erläuterung der Bestimmungen</b>	<b>4</b>
<b>3. Auswirkungen</b>	<b>4</b>

**1. Einleitung**

Das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG) verpflichtet die Kantone, für die Einhaltung der Versicherungspflicht zu sorgen. Im Kanton Freiburg wurde diese Aufgabe den Gemeinden zugewiesen.

Jede Person mit Wohnsitz im Kanton oder ihr gesetzlicher Vertreter muss innert einem Monat nach Wohnsitznahme oder Geburt der Gemeindeschreiberei eine Versicherungsbescheinigung vorlegen. Das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) stellt die Information über die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen für ausländische Staatsangehörige bereit.

Generell sind alle in der Schweiz erwerbstätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verpflichtet, einem KVG-Versicherer beizutreten. Durch die Informationen, die sie vom BMA erhalten, sind die Freiburger Gemeinden in der Lage, die ausländischen Staatsangehörigen in Besitz einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung zu kontrollieren. Es geht im Wesentlichen um die L-Ausweise (Kurzaufenthaltsbewilligungen für weniger als ein Jahr), B-Ausweise (Aufenthaltsbewilligungen mit einer Gültigkeit von ein bis fünf Jahren), C-Ausweise (Niederlassungsbewilligungen mit einer unbeschränkten Dauer) und F-Ausweise (vorläufige Aufnahmen in der Schweiz).

Aufgrund des Freizügigkeitsabkommens der Schweiz mit den meisten Staaten der EU/EFTA (EU: Europäische Union; EFTA: Europäische Freihandelsassoziation) erhalten heute Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Nachbarländern, hauptsächlich aus Frankreich, aber auch aus Deutschland und Italien, Grenzgängerbewilligungen (G-Ausweis); 814 Inhaberinnen und Inhaber von G-Ausweisen waren im Kanton Freiburg am 31. Dezember 2015 erfasst. Für diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stellt sich konkret die

Frage nach der Kontrolle der vom Bundesrecht festgelegten korrekten Mitgliedschaft.

Des Weiteren können die französischen Staatsangehörigen mit G-Ausweis aufgrund der Ausübung einer Erwerbstätigkeit und der weiterhin engen Verbindung mit ihrem Herkunftsland, dank der sie jeden Tag in ihr Zuhause im Ausland zurückkehren können, zwischen den zwei folgenden Regelungen wählen: einem KVG-Versicherer oder einer französischen Krankenversicherung (die befugt ist, die Europäische Krankenversicherungskarte auszustellen). Dem ist hinzuzufügen, dass für die Wahl des anwendbaren Krankenversicherungssystems gemeinsam von der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der französischen Republik ein einheitliches ad-hoc-Formular eingeführt wurde, um die Modalitäten für die Ausübung des Optionsrechts der französischen Grenzgängerinnen und Grenzgänger zu vereinfachen.

Vom 2. Juni bis zum 31. August 2015 befand sich bei 20 Einrichtungen und Stellen ein Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung in der Vernehmlassung.

In diesem wurde vorgeschlagen, dass grundsätzlich die von der Tätigkeit eines auf ihrem Gebiet ansässigen Unternehmens betroffene Gemeinde für die Kontrolle der Mitgliedschaft und die Zuweisung an einen Versicherer von Grenzgängerinnen und Grenzgängern zuständig sein soll. Die Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten, darunter der Freiburger Gemeindeverband, gefolgt von 25 Gemeinden, die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft sowie die FDP, haben diesen Vorschlag abgelehnt. Zusammenfassend machen sie geltend, dass die Tatsache, dass die arbeitenden Grenzgängerinnen und Grenzgänger ihren Wohnsitz nicht in der Gemeinde haben, eine korrekte Bearbeitung des Dossiers erschwert. Sie weisen auf mögliche Schwierigkei-

ten hin, zu denen es für Betroffene kommen kann, die sich aufgrund von anderen Zuweisungen (Gemeinde, in der sich der Geschäftssitz eines Freiburger Unternehmens befindet oder Gemeinde des Standortes der Zweigniederlassung eines Unternehmens, dessen Geschäftssitz sich ausserhalb des Kantons befindet, oder noch Standortgemeinde der Wohnung) von der Versicherungspflicht befreien lassen wollen. Angesichts dieser Ergebnisse schlägt der Gesetzesentwurf vor, dass die Kontrolle dieser Personenkategorie von einer kantonalen Behörde durchgeführt werden soll (s. Erläuterung zu Artikel 4a).

## 2. Erläuterung der Bestimmungen

### Art. 3 Abs. 2 KVGG

Diese Bestimmung präzisiert, dass die Grenzgängerinnen und Grenzgänger mit einem G-Ausweis innerhalb eines Monats ab Aufnahme ihrer Tätigkeit der von der Direktion für Gesundheit und Soziales (im Folgenden: die Direktion) bezeichneten Abteilung eine Versicherungsbescheinigung vorlegen müssen. Es ist vorgesehen, dass das Amt für Gesundheit (GesA), das die Gemeinden in Sachen die Befreiung von der Versicherungspflicht heute schon unterstützt, diese Aufgabe übernimmt.

### Art. 4

Das Kürzel der Direktion für Gesundheit und Soziales wurde eingeführt (formale redaktionelle Änderung).

### Art. 4a

Diese Bestimmung sieht vor, dass die Direktion für die Kontrolle der Zuweisung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern zuständig ist und sich ggf. um deren Zuweisung an einen Versicherer kümmert. Dazu erhält sie Unterstützung vom BMA, das dem GesA eine Kopie des G-Ausweises übermittelt.

### Art. 25a

Die Gelegenheit der Revision wird genutzt, um Artikel 25a aufzuheben, denn er ist veraltet; die Entscheide, die von der Direktion in Anwendung dieses Gesetzes getroffen werden, können nämlich sowieso können mit Beschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden (allgemeine Vorschrift nach Artikel 114 Abs. 1 Bst. c Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, VRG).

## 3. Auswirkungen

### 3.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der vorliegende Entwurf hat finanzielle und personelle Auswirkungen für den Staat in Höhe von 0.3 VZÄ beim GesA für die administrative und juristische Bearbeitung der Fälle. Der Staatsrat wird jedoch prüfen, ob es nicht möglich wäre, diesen Aufwand mit den bereits vorhandenen Ressourcen zu bewältigen.

Das BMA kann die Übermittlung der Informationen über den G-Ausweis im Rahmen der ordentlichen Verwaltung der Niederlassungsbewilligungen übernehmen. Die Bewilligungen für die Grenzgängerinnen und Grenzgänger machen nur 1% des Bestands ausländischer Staatsangehöriger aus, der vom Amt behandelt wird.

### 3.2. Einfluss auf die Aufgabenverteilung Kanton–Gemeinden

Der Gesetzesänderungsentwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

### 3.3. Verfassungsmässigkeit, Konformität mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität

Der Gesetzesänderungsentwurf ist mit der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht vereinbar. Es stellen sich keine besonderen Fragen zur Europaverträglichkeit. Der Gesetzesentwurf untersteht dem Gesetzesreferendum, aber nicht dem Finanzreferendum.

## Loi

du

### modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2016-DSAS-62 du Conseil d'Etat du 28 juin 2016;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

#### Art. 1

La loi du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (RSF 842.1.1) est modifiée comme il suit:

##### *Art. 3 al. 2 (nouveau)*

<sup>2</sup> Toute personne titulaire d'un permis frontalier (permis G) doit produire dans le mois qui suit le début de son activité une attestation d'assurance à l'unité désignée par la Direction chargée de la santé (ci-après: la Direction).

##### *Art. 4 titre médian et al. 2, 2<sup>e</sup> phr.*

b) Autorité communale de contrôle et affiliation d'office

<sup>2</sup> (...). Elle [*la commune*] décide également de l'exception à l'obligation de s'assurer, le cas échéant sur le préavis de la Direction.

*Art. 4a (nouveau)*      c) Autorité cantonale de contrôle et affiliation d'office

<sup>1</sup> La Direction est responsable du contrôle de l'affiliation des personnes titulaires d'un permis G.

## Gesetz

vom

### zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft 2016-DSAS-62 des Staatsrats vom 28. Juni 2016;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### Art. 1

Das Ausführungsgesetz vom 24. November 1995 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SGF 842.1.1) wird wie folgt geändert:

##### *Art. 3 Abs. 2 (neu)*

<sup>2</sup> Jede Person mit einer Grenzgängerbewilligung (G-Ausweis) muss innert einem Monat nach Aufnahme ihrer Tätigkeit der Abteilung, die von der für die Gesundheit zuständigen Direktion (die Direktion) bezeichnet wird, eine Versicherungsbescheinigung vorlegen.

##### *Art. 4 Artikelüberschrift und Abs. 2, 2. Satz*

b) Kommunale Kontrollbehörde und Zuweisung an einen Versicherer

<sup>2</sup> (...). Sie [*die Gemeinde*] befindet auch über die Befreiung von der Versicherungspflicht, gegebenenfalls auf Stellungnahme der Direktion.

*Art. 4a (neu)*      c) Kantonale Kontrollbehörde und Zuweisung an einen Versicherer

<sup>1</sup> Die Direktion ist für die Kontrolle der Mitgliedschaft von Personen in Besitz eines G-Ausweises bei einem Versicherer verantwortlich.

<sup>2</sup> Elle affine d'office les personnes qui ne donnent pas suite à l'obligation de s'assurer. Elle décide également de l'exception à l'obligation de s'assurer.

<sup>3</sup> Le Service de la population et des migrants informe sans délai l'unité désignée par la Direction des permis frontaliers délivrés aux étrangers.

**Art. 25a**

*Abrogé*

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

<sup>2</sup> Sie weist die Personen, die der Versicherungspflicht nicht nachkommen, einem Versicherer zu. Sie befindet auch über die Befreiung von der Versicherungspflicht.

<sup>3</sup> Das Amt für Bevölkerung und Migration informiert unverzüglich die von der Direktion bezeichnete Abteilung, wenn einer Ausländerin oder einem Ausländer eine Grenzgänerbewilligung ausgestellt wurde.

**Art. 25a**

*Aufgehoben*

**Art. 2**

<sup>1</sup> Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

2016-DSAS-62

**Projet de loi :**  
**Modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LALAMal) (contrôle frontalier)**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2016-110*

---

*Présidence :* Antoinette Badoud

*Membres :* Claude Chassot, Laurent Dietrich, Benjamin Gasser, Denis Grandjean, Bernadette Hänni-Fischer, Ursula Krattinger-Jutzet, Anne Meyer Loetscher, Isabelle Portmann, Gilberte Schär, Markus Zosso

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 9 voix sans opposition ni abstention (2 membres sont absents), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie II (débat organisé).

---

*Le 14 septembre 2016*

Anhang

GROSSER RAT

2016-DSAS-62

**Gesetzsentwurf:**  
**Änderung des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2016-110*

---

*Präsidium :* Antoinette Badoud

*Mitglieder :* Claude Chassot, Laurent Dietrich, Benjamin Gasser, Denis Grandjean, Bernadette Hänni-Fischer, Ursula Krattinger-Jutzet, Anne Meyer Loetscher, Isabelle Portmann, Gilberte Schär, Markus Zosso

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 9 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (2 Mitglieder sind abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie II (organisierte Debatte) behandelt wird.

---

*Den 14. September 2016*

## Rapport 2016-DSAS-67

5 septembre 2016

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2016-GC-53 Rose-Marie Rodriguez/Giovanna Garghentini Python – Comment baisser la participation des parents aux frais des structures d'accueil extrafamilial?

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat des députées Rose-Marie Rodriguez et Giovanna Garghentini Python sur les mesures pour baisser la participation des parents aux frais des structures d'accueil extrafamilial.

#### 1. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 12 mai 2016, les députées Rose-Marie Rodriguez et Giovanna Garghentini Python demandent au Conseil d'Etat de proposer des solutions ou pistes de réflexions pour faire baisser la contribution des parents aux structures d'accueil extra-familial (crèches, accueil familial de jour et accueil extrascolaire).

#### 2. Faits et perspectives

Globalement, le Conseil d'Etat partage l'appréciation concernant les avantages de l'accueil extra-familial. Ces derniers bénéficient effectivement à l'enfant par la socialisation, l'atténuation des disparités de développement ou encore le dépistage précoce de différents retards ou difficultés. L'économie profite aussi de l'accueil extrafamilial par un retour rapide des parents à la vie professionnelle, l'atténuation de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ou encore l'augmentation des revenus. S'ajoutent à cela les rentrées fiscales supplémentaires et les cotisations supplémentaires à l'AVS.

##### 2.1. Rapport du Conseil fédéral sur la question

En réponse au postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach «Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur», le Conseil fédéral s'est exprimé sur une thématique similaire. Le Conseil d'Etat estime que l'appréciation du Conseil fédéral correspond aussi aux réalités cantonales fribourgeoises. Ainsi, il souhaite mettre en lumière certains constats qui ressortent du rapport du 1<sup>er</sup> juillet 2015 du Conseil fédéral.

Sur la base de la comparaison avec certains cas particuliers dans les pays voisins, le Conseil fédéral n'a identifié aucune possibilité manifeste d'économies pour les crèches en Suisse. Il a notamment examiné des facteurs de coûts tels que les horaires d'ouverture, les salaires de la branche ou encore le

taux d'encadrement et la qualification du personnel. En substance, il constate que, en tenant compte du pouvoir d'achat, le coût complet des places de crèche en Suisse se situe dans le même ordre de grandeur dans les régions étudiées que dans les pays voisins.

En revanche, le rapport identifie d'importantes différences dans le financement des places de crèche. Comparativement, les pouvoirs publics participent plus au financement des crèches dans les régions étrangères étudiées qu'en Suisse, où la part à la charge des parents est plus importante. Par ailleurs, le Conseil fédéral relève la participation des assurances sociales en France (Caisse nationale des allocations familiales, CNAF). Partant, le Conseil fédéral s'interroge sur la manière d'alléger la charge financière pesant sur les parents en Suisse. Il aboutit à la conclusion que cela passerait par une augmentation de la participation de tiers au financement.

La principale piste évoquée est la participation des employeurs. Ces derniers devraient contribuer de manière plus conséquente aux coûts, mais bénéficieraient en contrepartie de l'existence d'une offre étoffée et abordable de places de crèche. Celle-ci permettrait à leur personnel de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, et à eux-mêmes de faire des économies sur les coûts de rotation et de réinsertion de la main-d'œuvre.

##### 2.2. Situation sur le plan cantonal

###### 2.2.1. Répartition des compétences entre l'Etat et les communes

Sur le plan cantonal, il convient de délimiter les champs de compétence de l'Etat et des communes.

La loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) a pour but de garantir l'offre d'un nombre suffisant de places d'accueil, et de permettre ainsi la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. La loi vise à assurer que les prestations offertes soient de qualité et financièrement accessibles à tous. Dans l'esprit de ce qui précède et pour assurer que les prestations offertes soient financièrement accessibles à tous, la LStE prévoit un soutien financier conjoint entre l'Etat, les communes et les employeurs pour le

domaine préscolaire (y compris ce qui était appelé à l'époque «l'école enfantine»), alors que le subventionnement du fonctionnement de l'accueil extrascolaire, dès le niveau 3H, demeure de compétence exclusivement communale. Ainsi, la réponse du Conseil d'Etat se limitera aux seules crèches et familles de jour, mais pas à l'accueil extrascolaire.

### 2.2.2. Etat de situation

Pour l'accueil préscolaire, la LStE a introduit deux nouvelles sources de financement, à savoir un subventionnement par l'Etat de 10% du coût moyen des structures subventionnées et une contribution des employeurs et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante se montant à 0,4% des salaires soumis à contribution pour les allocations familiales. La LStE prévoit que ces moyens soient affectés au soutien financier des crèches et de l'accueil familial de jour ainsi que l'accueil extrascolaire pour les élèves de 1H et 2H. Ce financement a fait ses preuves et a permis une première baisse notable des tarifs.

Les postulantes proposent d'aller plus loin dans la réflexion sur une baisse des tarifs. Cette demande s'inscrit dans la logique des constats du rapport du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> juillet 2015 sur le postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach.

### 2.3. Adapter la contribution des employeurs dans le cadre de la RIE III

Pour pallier le manque de personnel qualifié sur le marché du travail suisse, la Confédération a lancé en 2011 l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (Fachkräfteinitiative, FKI). Suite à l'acceptation par le peuple de l'initiative Contre l'immigration de masse, le Conseil fédéral a fait de la FKI une priorité. Il a décidé, en collaboration avec les gouvernements cantonaux, d'étendre la FKI à la mobilisation du potentiel de main-d'œuvre dans son ensemble («FKI plus»). Parmi les priorités du projet figure *«l'encouragement de l'activité professionnelle, en particulier celles des femmes»*, avec notamment comme mesures préconisées des *«structures d'accueil extrafamiliales et extrascolaires adaptées à la demande»* (responsabilité et compétence des cantons) ainsi qu'un *«groupe de travail chargé d'étudier le financement des structures de jour dans le domaine scolaire»* (compétence partagée). La convention entre la Confédération et les cantons «FKI plus» porte sur la période 2015–2018. Les mesures préconisées pour la conciliation vie professionnelle et vie familiale doivent être mises en œuvre sur le court terme (2 ans).

S'ajoute à cela la volonté de la Confédération d'inciter les cantons, les communes et les employeurs à investir d'avantage dans les structures d'accueil extrafamilial. L'idée est de soutenir des projets permettant de mieux adapter les structures existantes (nombre, horaires, etc.) aux besoins des parents. Pour ce faire, le Conseil fédéral envisage un crédit d'enga-

gement d'un montant maximal de 100 millions de francs. La durée du programme devrait être de huit ans (cinq ans de validité de la loi et trois ans pour les projets soumis en dernière année de validité). Un projet de base légale est en cours d'élaboration.

Partant, le Conseil d'Etat propose de saisir l'occasion des mesures d'accompagnement de la réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III) pour répondre aux besoins. Dans ce cadre, il est en train d'étudier plusieurs mesures à inscrire dans la LStE. Ces mesures comprennent notamment une baisse des tarifs financée par une contribution plus importante des employeurs, à l'exception des collectivités publiques, en fonction des salaires soumis à contribution pour les allocations familiales.

## 3. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

**Bericht 2016-DSAS-67**

5. September 2016

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Postulat 2016-GC-53 Rose-Marie Rodriguez/Giovanna Garghentini Python –  
Wie kann die Beteiligung der Eltern an den Kosten der familienergänzenden  
Betreuungseinrichtungen gesenkt werden?**

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht zum Postulat der Grossrätinnen Rose-Marie Rodriguez und Giovanna Garghentini Python über die Massnahmen zur Senkung der Beteiligung der Eltern an den Kosten der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen.

**1. Zusammenfassung des Postulats**

Mit ihrem am 12. Mai 2016 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat fordern die Grossrätinnen Rose-Marie Rodriguez und Giovanna Garghentini Python vom Staatsrat Lösungen oder Lösungsansätze, um den Beitrag der Eltern an die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen (Krippen, Tageseltern, ausserschulische Betreuung) zu senken.

**2. Tatsachen und Perspektiven**

Alles in allem teilt der Staatsrat die Einschätzung der Postulantinnen in Bezug auf die die Vorteile der familienergänzenden Betreuung. Diese kommen dem Kind in der Tat zugute, sei es nun in Form von Sozialisierung, der Verminderung von Entwicklungsunterschieden oder der Früherkennung von verschiedenen Rückständen und Schwierigkeiten. Auch die Wirtschaft profitiert aufgrund der raschen Rückkehr der Eltern ins Berufsleben, des Rückgangs des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften oder noch des Anstiegs der Einkommen von der familienergänzenden Betreuung, ganz abgesehen von den zusätzlichen Steuereinnahmen und AHV-Beiträgen.

**2.1. Bericht des Bundesrates zum Thema**

Im Bericht in Erfüllung des Postulats 13.3259 Christine Bulliard-Marbach «Krippen vergünstigen und den Sektor dynamisieren» äussert sich der Bundesrat zu einem ähnlichen Thema. Der Staatsrat findet, dass die Einschätzungen des Bundesrates den Gegebenheiten im Kanton Freiburg entsprechen. Deshalb möchte er einige Feststellungen aus dem Bericht des Bundesrates vom 1. Juli 2015 erläutern.

Aufgrund des Vergleichs mit Einzelfallstudien in den Nachbarländern konnte der Bundesrat keine offensichtlichen

Einsparmöglichkeiten für die Kinderkrippen in der Schweiz identifizieren. Untersucht wurden namentlich Kostenfaktoren wie die Öffnungszeiten, die Löhne der Branche oder noch der Betreuungsschlüssel und die Qualifikation des Personals. Im Wesentlichen stellt er fest, dass die kaufkraftbereinigten Vollkosten eines Krippenplatzes in der Schweiz in der Grössenordnung der ausländischen Vergleichsregionen liegen.

Der Bericht deckt indes erhebliche Unterschiede bei der Finanzierung der Krippenplätze auf. In den ausländischen Vergleichsregionen beteiligt sich die öffentliche Hand stärker an den Krippenkosten als in der Schweiz. Folglich ist der Anteil, den die Eltern zu finanzieren haben, in der Schweiz höher. Ferner wird auf die Beteiligung der Sozialversicherungen in Frankreich hingewiesen (Familienausgleichskasse CNAF). Der Bundesrat stellt sich somit die Frage, wie in der Schweiz die Belastung der Eltern verringert werden könnte. Er kommt zum Schluss, dass dies durch eine Erhöhung des Finanzierungsanteils Dritter geschehen würde.

Der wichtigste Lösungsansatz betrifft die Beteiligung der Arbeitgeber. Letztere müssten sich zwar stärker an den Kosten beteiligen, könnten im Gegenzug aber von einem gut ausgebauten und bezahlbaren Krippenangebot profitieren. Ihre Mitarbeitenden könnten damit Familie und Beruf besser vereinbaren, wodurch wiederum weniger Fluktuations- und Wiedereingliederungskosten entstünden.

**2.2. Situation auf kantonaler Ebene**

**2.2.1. Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Staat und Gemeinden**

Auf kantonaler Ebene ist zwischen den Kompetenzbereichen des Staates und denjenigen der Gemeinden zu unterscheiden.

Ziel des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) ist es, genügend familienergänzende Tagesbetreuungsplätze zu garantieren, dank denen Familien- und Berufsleben besser miteinander vereinbart werden können. Es soll eine qualitativ hochstehende Betreuung gewährleistet werden, die für alle finanziell tragbar ist. In diesem Sinne und um zu gewährleisten, dass

die angebotenen Leistungen allen zugänglich sind, sieht das FBG einen gemeinsamen finanziellen Beitrag des Staates, der Gemeinden und der Arbeitgeber für den Vorschulbereich vor (einschliesslich der damalige «Kindergarten»), wohingegen die Subventionen für den Betrieb der ausserschulischen Betreuung ab der 3. HarmoS ausschliesslich in Gemeindekompetenz liegen. Folglich beschränkt sich der Staatsrat in seiner Antwort auf die Krippen und die Tageseltern (ohne ausserschulischen Bereich).

### 2.2.2. Derzeitige Situation

Für die vorschulische Betreuung hat das FBG zwei neue Finanzierungsquellen eingeführt: zum einen einen Beitrag des Staates in Höhe von 10% der durchschnittlichen Kosten der subventionierten Einrichtungen, zum anderen einen Beitrag der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden in Höhe von 0,4% der für die Familienzulagen verbindlichen Lohnsummen. Das FBG sieht vor, dass diese Mittel für die finanzielle Unterstützung der Krippen und die Tageseltern sowie für die ausserschulische Betreuung der Schülerinnen und Schüler der 1. und 2. HarmoS verwendet werden. Diese Finanzierung hat sich bewährt und eine beachtliche Senkung der Tarife ermöglicht.

Die Postulantinnen schlagen vor, in den Überlegungen im Zusammenhang mit einer Tarifsenkung noch weiterzugehen. Dieses Begehren knüpft an die Logik der Feststellungen aus dem Bericht des Bundesrates vom 1. Juli 2015 zum Postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach an.

### 2.3. Anpassung des Arbeitgeber-Beitrags im Rahmen der USR III

Um dem Mangel an qualifiziertem Personal auf dem Schweizer Arbeitsmarkt entgegenzuwirken, hat der Bund im Jahr 2011 die Fachkräfteinitiative (FKI) lanciert. Nach Annahme der Initiative «gegen Masseneinwanderung» durch das Volk, hat der Bundesrat die FKI zur Priorität ernannt. Er hat beschlossen, die Fachkräfteinitiative in Zusammenarbeit mit den Kantonsregierungen auf eine bessere Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials im Allgemeinen auszudehnen (Fachkräfteinitiative plus). Zu den Schwerpunkten gehört die «*Erhöhung der Erwerbstätigkeit (insbesondere von Frauen)*», namentlich durch Massnahmen wie die «*Sicherstellung bedarfsgerechter familien- und schulergänzender Betreuungsstrukturen*» (Federführung und Zuständigkeiten bei den Kantonen) sowie eine «*Arbeitsgruppe zur Finanzierung von Tagesstrukturen im Schulbereich*» (gemeinsame Zuständigkeit). Die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen «*Fachkräfteinitiative plus*» läuft von 2015–2018, wobei die Massnahmen für die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben kurzfristig umgesetzt werden müssen, soll heissen: innerhalb von zwei Jahren.

Hinzu kommt der Willen des Bundes, Anreize dafür zu schaffen, dass Kantone, Gemeinden und Arbeitgeber mehr in die familienergänzende Kinderbetreuung investieren. Die Idee dahinter ist es, Projekte mitzufinanzieren, die gezielt die bestehenden Betreuungsangebote (Anzahl, Öffnungszeiten usw.) besser auf die effektiven Bedürfnisse der Eltern abstimmen. Zu diesem Zweck sieht der Bundesrat einen Verpflichtungskredit von maximal 100 Millionen Franken mit einer Laufzeit von acht Jahren vor (fünf Jahre Geltungsdauer des Gesetzes plus drei Jahre Unterstützung für die im letzten Jahr eingegangenen Ausbauprojekte). Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sind in Vorbereitung.

Folglich schlägt der Staatsrat vor, die Gelegenheit der flankierenden Massnahmen der dritten Reform der Unternehmensbesteuerung (USR III) zu nutzen, um den Bedarf zu decken. In diesem Rahmen prüft er derzeit mehrere Massnahmen, die ins FBG aufgenommen werden könnten. Diese Massnahmen beinhalten namentlich eine Tarifsenkung, gestemmt durch einen grösseren Beitrag der Arbeitgeber (mit Ausnahme der Gemeinwesen), entsprechend der für die Familienzulagen verbindlichen Lohnsummen.

### 3. Schluss

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

**Rapport 2016-DSAS-74**

5 septembre 2016

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
sur le postulat 2014-GC-183 Susanne Aebischer/Antoinette Badoud –  
Effets de l'offre en accueil extrafamilial sur la situation financière du canton**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat des députées Susanne Aebischer et Antoinette Badoud sur les effets d'une offre suffisante et attractive en matière d'accueil extrafamilial, notamment sur les recettes fiscales et les économies d'aide sociale suite à l'augmentation de l'activité professionnelle des parents.

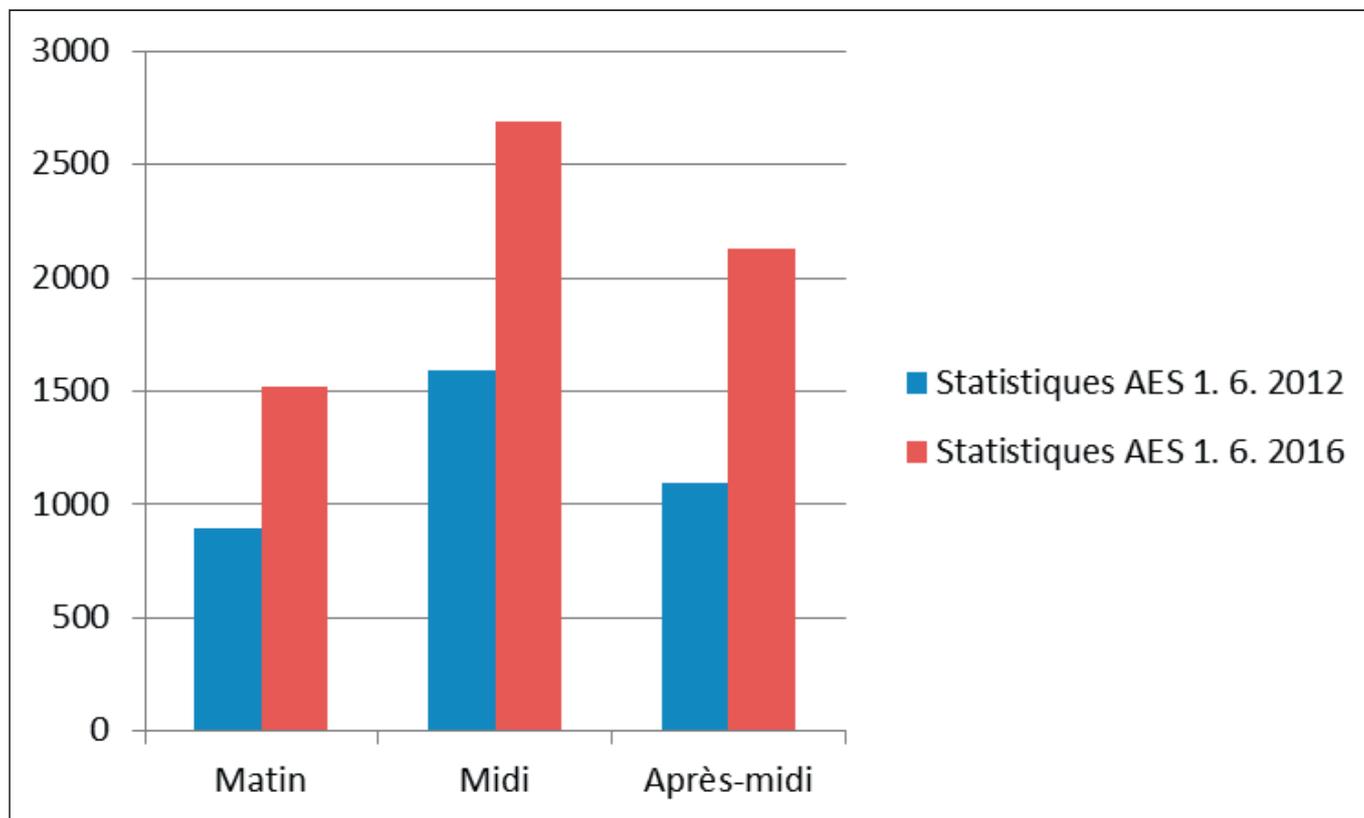
concrètes pour atteindre des effets financiers positifs découlant d'une offre suffisante et attractive en matière d'accueil extrafamilial.

**1. Résumé du postulat**

Par postulat déposé et développé le 21 novembre 2014, les députées Susanne Aebischer et Antoinette Badoud demandent au Conseil d'Etat une analyse ainsi que des propositions

**2. Etat de situation**

Le Conseil d'Etat relève que depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) en 2011, l'évolution de l'offre est très positive (figure 1). En effet, le canton de Fribourg a connu ces dernières années une croissance du nombre de places d'accueil extrafamilial de jour.



*Figure 1: Comparaison du nombre de places d'accueil extrascolaire du matin, du midi et de l'après-midi de juin 2012 et juin 2016.*

De juin 2012 à juin 2016, le total des places autorisées en accueil extrascolaire a passé de 899 à 1591 places le matin, soit 692 places supplémentaires, de 1590 à 2830 places le midi, soit 1240 places supplémentaires, et de 1098 à 2154 places l'après-midi, soit 1056 places supplémentaires (tableau 1). Dans le même laps de temps, le nombre de structures est quant à lui passé de 55 à 89 soit une augmentation de 62%. Quant aux familles de jour (assistantes parentales), leur nombre a également évolué. Il a passé de 676 milieux d'accueil affiliés à une association en 2011 à 691 à fin 2015. Viennent s'ajouter à cela les familles de jour non affiliées à une association, mais reconnues par le SEJ dont le nombre

s'élève à 103 au 1<sup>er</sup> juin 2016. Concernant les places en crèche, nous répertorions 60 structures pour 1636 places autorisées, soit 425 places supplémentaires depuis 2011 (tableau 2). Cela correspond à une progression de 35%. Les places créées ont permis d'atteindre les chiffres fixés par les objectifs du message accompagnant la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour. Cependant le besoin en matière de places d'accueil extrafamilial a évolué. En effet, le canton de Fribourg connaît depuis plusieurs années une très forte croissance démographique qui génère des besoins supplémentaires en places d'accueil en crèche et en accueil extrascolaire.

**Tableau 1:** Evolution du nombre de places d'accueil autorisées en accueil extrascolaire de 2012 à 2016 (état au 1<sup>er</sup> juin)

Nombre de places/années	Juin 2012	Juin 2013	Juin 2014	Juin 2015	Juin 2016	Progression (%) de 2012 à 2016
Matin	899	1045	1245	1452	1591	77%
Midi	1590	1851	2177	2632	2830	78%
Après-midi	1098	1286	1591	1963	2154	96%

**Tableau 2:** Evolution du nombre de places d'accueil en crèche de 2011 à 2016 (état au 1<sup>er</sup> juin 2016)

Nombre de places/années	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Progression (%) de 2011 à 2016
Nombre de places d'accueil	1211	1290	1365	1511	1528	1636	35%

### 3. Analyse

L'analyse demandée par les postulantes revient à déterminer l'impact de l'offre sur la demande de prestations en matière d'accueil extrafamilial. Il s'agit en particulier de prévoir les variations éventuelles de la demande par rapport à une réduction du coût de l'offre pour les parents. La contribution de ces derniers dans notre système fribourgeois (cf. LStE) dépend du niveau des revenus. Les études réalisées dans ce domaine, mentionnées par les postulantes, indiquent que des frais de placement équivalents ou supérieurs au revenu supplémentaire obtenu par une augmentation de l'activité dissuadent les parents de placer leurs enfants pour travailler davantage. En d'autres termes, les parents utiliseront davantage l'accueil extrafamilial si l'offre est financièrement abordable (relation entre la réduction des coûts et le niveau des revenus) et en fonction de la disponibilité qui leur reste sous réserve de leur appréciation des autres tâches qu'ils doivent encore accomplir.

Ainsi, pour prévoir cette marge de manœuvre, il faudrait disposer au moins des données suivantes: le niveau des revenus du/des parents et, le cas échéant, celui auquel ils/elles pourraient prétendre, la qualification des personnes, le taux d'activité jugé encore disponible. Ces données seraient nécessaires pour tous les ménages concernés, aussi bien pour les familles qui utilisent déjà l'offre actuelle que celles qui pourraient être intéressées en étant déjà établies dans le canton ou

qui pourraient venir s'y installer. Or aucune base de données actuelle dans le canton n'est susceptible de nous renseigner globalement à ce sujet.

Par ailleurs, l'étude «Wirtschaftliche Effekte von Kindertagesstätten» réalisée en 2009 à Coire par la Dr. Silvia Simon avec un questionnement similaire a déjà clairement démontré les limites et les difficultés de la démarche. Cette étude n'a pas eu d'autres choix que de procéder au moyen d'une enquête par questionnaire directement auprès des parents. Cependant, en admettant que les données puissent être recueillies, l'élasticité de la demande peut varier encore en fonction de facteurs exogènes difficilement prévisibles tels que le profil des parents, la formation, la localisation ainsi que la chance de pouvoir augmenter son taux d'activité ou de trouver un emploi (Le Golf et Abdoul-Wahab Dieng, 2006).

En outre, les conditions du marché sont variables et les disponibilités des emplois correspondants peuvent considérablement changer. Par conséquent, même en disposant d'une modélisation de l'impact de l'offre sur la demande, il faudrait en nuancer les résultats parce que les prévisions sur l'évolution du marché du travail sont délicates, à plus forte raison lorsqu'on s'intéresse à des secteurs particuliers.

Enfin, si l'on surmontait toutes ces difficultés, il faudrait prendre en compte le fait qu'aujourd'hui, vraisemblablement,

l'offre ne couvre pas encore la demande. Autrement dit, il est inutile de se poser les questions qui précèdent tant que l'on n'est pas sûr d'avoir complètement répondu à la demande. Car c'est seulement à partir de là que l'on peut effectivement vérifier l'impact d'une réduction des coûts de l'offre sur le comportement des familles.

Selon les études disponibles, très probablement les parents augmenteront leur taux d'activité s'ils trouvent des places pour leurs enfants dans les structures d'accueil extrafamilial et, à plus forte raison, si le prix pour eux diminue. Ensuite, la question est de savoir quelle plus-value cette augmentation peut engendrer d'un point de vue fiscal et si ces recettes supplémentaires couvrent les dépenses consenties pour diminuer les frais de placement pour les parents. La réponse à cette question exige les mêmes données que celles mentionnées précédemment avec en plus un accès aux données fiscales des ménages concernés. Toutefois, l'équation est déjà prévisible. La recette fiscale sur les revenus supplémentaires ne devrait pas excéder le taux moyen habituel, soit environ 30%. Il n'est pas exclu que cette recette suffise à financer la réduction des frais de garde. Toutefois, le coût de l'offre actuelle peut s'avérer dissuasif pour les bas revenus ou les hauts revenus qui ne sont pas assez hauts pour échapper à ces considérations. Il s'agit donc de ménages à faible capacité contributive ou de ménages pour lesquels la diminution des frais de garde devrait être supérieure à leur propre contribution fiscale, ce qui risque bien de correspondre à un statu quo. Pour les autres, selon les résultats de l'étude zurichoise citée par les postulantes, le prix de l'offre actuelle ne pose pas de problème puisqu'ils l'utilisent déjà. Pour ces derniers, une réduction des frais de placement est néanmoins intéressante lorsque le deuxième parent souhaite commencer à travailler, ce qui revient toutefois aux cas de figure précédents. Une offre plus attractive aurait certainement un impact sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, mais l'excédent de recette fiscale ne doit pas être surestimé. Cet enseignement résulte aussi de l'étude zurichoise qui affirme notamment qu'un franc investi rapporte 3 ou 4 francs à la société. La démonstration est convaincante, mais elle montre surtout que sur ces 3 ou 4 francs, les recettes fiscales ne représentent guère plus du septième. De plus, les répercussions fiscales se répartissent sur différentes collectivités (commune, Etat, Confédération). Ainsi, la collectivité qui augmente la subvention ne bénéficie pas de l'ensemble des nouvelles ressources.

En conclusion, aucune base de données ne documente la réalité des familles concernées par l'accueil extrafamilial de telle façon que l'hypothèse avancée par les postulantes puisse être vérifiée. Seule une étude empirique sous forme de questionnaire auprès des familles pourrait réunir éventuellement ces données, non sans difficultés toutefois au plan méthodologique. En admettant néanmoins que l'on puisse vérifier cette hypothèse, le résultat serait relatif parce que, d'une part, il ne

préjuge pas encore de l'élasticité de la demande, et, d'autre part, aujourd'hui l'offre ne couvre pas encore la demande.

Finalement, même si l'hypothèse des postulantes est difficilement vérifiable en l'état, il est incontestable que pour mieux concilier la vie familiale et professionnelle, pour favoriser la reprise d'emploi, pour sortir du chômage et de l'aide sociale, pour faciliter les transitions entre les périodes de congé maternité et l'emploi, pour mieux répartir l'accès aux ressources entre les parents, l'amélioration de l'offre de structures d'accueil extrafamilial de jour est une contribution essentielle. Pour les employé-e-s et les entreprises, l'investissement d'un franc dans ce secteur en rapporte effectivement 2 ou 3. Pour les collectivités publiques cet investissement est probablement une opération blanche. En ce sens, le Conseil d'Etat voit dans ce qui précède la confirmation que les investissements dans les structures d'accueil extrafamilial sont, d'un point de vue du développement économique cantonal, un excellent investissement dans l'avenir. De plus, il est incontesté que l'économie profite pleinement de l'accueil extrafamilial par un retour rapide des parents à la vie professionnelle, l'atténuation de la pénurie de main d'œuvre qualifiée ou encore l'augmentation des revenus, synonymes de rentrées fiscales supplémentaires. L'atténuation de la pénurie de main d'œuvre qualifiée passe quant à elle par une meilleure intégration des femmes sur le marché du travail, possible grâce à une offre suffisante en places d'accueil extrafamilial.

Dans le cadre des mesures d'accompagnement à la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), le Conseil d'Etat élabore notamment un nouveau programme d'incitation à la création de places et de subventionnement afin de faire perdurer cet avantage économique incontesté (cf. également réponse à la Motion 2014-GC-101: Burgenner Woeffray Andrea, Roubaty François – Prolongation des fonds cantonaux d'incitation à la création de places dans les crèches et les accueils extrascolaires).

#### 4. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

**Bericht 2016-DSAS-74**

5. September 2016

—  
**des Staatsrats an den Grossen Rat  
 zum Postulat 2014-GC-183 Susanne Aebischer/Antoinette Badoud –  
 Auswirkungen des Angebots in der ausserfamiliären Betreuung auf die finanzielle  
 Lage des Kantons**

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht zum Postulat der Grossrätinnen Susanne Aebischer und Antoinette Badoud über die Auswirkungen eines ausreichenden und attraktiven familienergänzenden Betreuungsangebots, namentlich auf die Steuereinnahmen und die Sozialhilfeausgaben infolge Anhebung des Beschäftigungsgrads der Eltern.

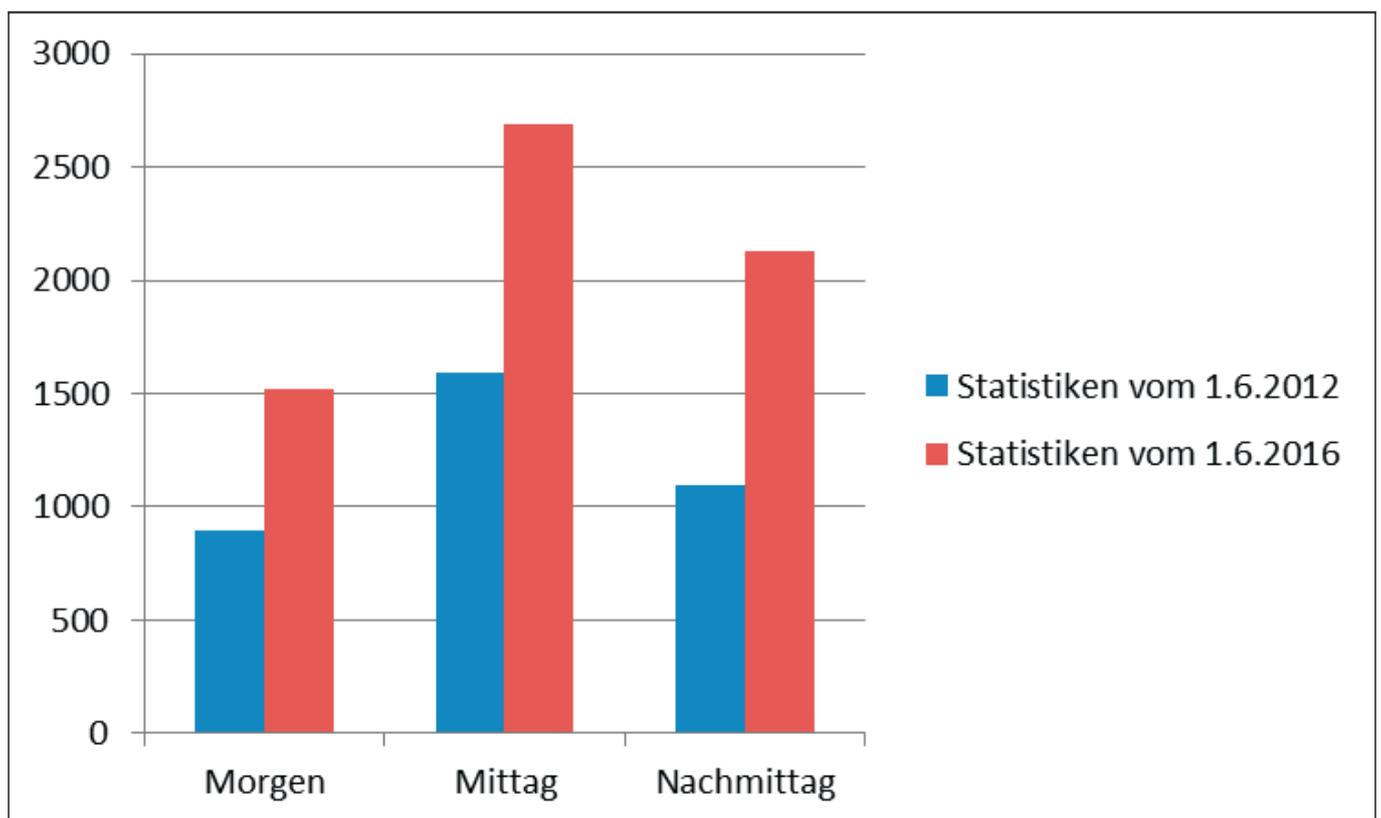
**1. Zusammenfassung des Postulats**

Mit ihrem am 21. November 2014 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat fordern die Grossrätinnen Susanne Aebischer und Antoinette Badoud vom Staatsrat

eine Analyse sowie konkrete Vorschläge dazu, wie mit einem ausreichenden und attraktiven familienergänzenden Betreuungsangebot positive finanzielle Auswirkungen erzielt werden könnten.

**2. Derzeitige Situation**

Der Staatsrat weist darauf hin, dass sich das Betreuungsangebot seit Inkrafttreten des Gesetzes über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) im 2011 äusserst positiv entwickelt hat (Abbildung 1). So hat die Zahl der familienergänzenden Tagesbetreuungsplätze im Kanton Freiburg in den vergangenen Jahren zugenommen.



**Abbildung 1:** Entwicklung Anzahl ausserschulischer Betreuungsplätze (Morgen, Mittag oder Nachmittag) zwischen Juni 2012 und Juni 2016.

Zwischen Juni 2012 und Juni 2016 ist die Zahl der bewilligten ausserschulischen Betreuungsplätze von 899 auf 1591 Plätze am Morgen (+692 Plätze), von 1590 auf 2830 Plätze am Mittag (+1240 Plätze) und von 1098 auf 2154 Plätze am Nachmittag (+1056 Plätze) gestiegen (Tabelle 1). In derselben Zeitspanne stieg die Anzahl Einrichtungen ihrerseits von 55 auf 89, was einem Anstieg von 62% entspricht. Auch die Zahl der Tageseltern («assistantes parentales») ist angestiegen, und zwar von 676 einem Verein angehörigen Betreuungsstätten im 2011 auf 691 Ende 2015. Hinzu kommen Tagesfamilien, die keinem

Verein angehören, jedoch vom Jugendamt (JA) anerkannt sind (103 am 1. Juni 2016). Krippenplätze gibt es derzeit 1636, verteilt auf 60 Einrichtungen, das sind 425 Plätze mehr als im 2011 (Tabelle 2). und entspricht einer Zunahme von 35%. Zwar konnten durch die geschaffenen Plätze die Ziele aus der Botschaft zum FBG erreicht werden, jedoch hat sich auch der Bedarf an familienergänzenden Betreuungsplätzen verändert. So durchlebt der Kanton Freiburg seit mehreren Jahren ein starkes Bevölkerungswachstum, das zu einem zusätzlichen Bedarf an Krippen- und ausserschulischen Betreuungsplätzen führt.

**Tabelle 1:** Entwicklung Anzahl bewilligter ausserschulischer Betreuungsplätze von 2012 bis 2016 (Stand 1. Juni 2016)

Anzahl Plätze/Jahr	Juni 2012	Juni 2013	Juni 2014	Juni 2015	Juni 2016	Entwicklung zwischen 2012 und 2016 in%
Morgen	899	1045	1245	1452	1591	77%
Mittag	1590	1851	2177	2632	2830	78%
Nachmittag	1098	1286	1591	1963	2154	96%

**Tabelle 2:** Entwicklung Anzahl bewilligter Krippenplätze von 2011 bis 2016 (Stand 1. Juni 2016)

Anzahl Plätze/Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011 bis 2016
Anzahl Betreuungseinrichtungen	1211	1290	1365	1511	1528	1636	35%

### 3. Analyse

Die Postulantinnen verlangen, dass analysiert wird, welche Auswirkungen das Angebot auf die Nachfrage nach familienergänzenden Betreuungsleistungen hat. Dabei geht es insbesondere darum herauszufinden, welche Auswirkungen eine Preissenkung für die Eltern auf die Nachfrage hätte. Im Freiburger System hängt der Elternbeitrag vom Einkommen ab (s. FBG). Die Studien, die in diesem Bereich durchgeführt wurden und die von den Postulantinnen angesprochen werden, weisen darauf hin, dass Betreuungskosten, die gleich hoch oder höher ausfallen als ein zusätzliches Einkommen, das aus einer Anhebung des Beschäftigungsgrads hervorgeht, die Eltern davon abhalten, ihre Kinder zu platzieren, um mehr arbeiten zu können. Mit anderen Worten: Eltern nutzen die familien-ergänzende Betreuung häufiger, wenn das Angebot finanziell tragbar ist (Verhältnis Kostensenkung und Einkommensniveau) und abhängig von der ihnen bleibenden freien Zeit, wobei es noch darauf ankommt, wie sie die anderen Aufgaben, die sie noch bewältigen müssen, einschätzen.

Um diesen Handlungsspielraum vorzusehen, müssten mindestens die folgenden Angaben vorliegen: Einkommensniveau eines/beider Elternteils/-teile, ggf. Einkommensniveau, auf das sie Anspruch haben könnten, Bildungsstand, als bewältigbar eingestufte Beschäftigungsgrad. Diese Angaben müssten für alle betroffenen Haushalte verfügbar sein, sowohl für die Familien, die bereits vom aktuellen Betreu-

ungsangebot Gebrauch machen, als auch für diejenigen, die daran interessiert sein könnten und sich bereits im Kanton niedergelassen haben oder sich hier niederlassen könnten. Es gibt jedoch im Kanton Freiburg keine Datenbank, die umfassend über dieses Thema Auskunft geben kann.

Im Übrigen hat die 2009 in Chur durchgeführte Studie von Dr. Silvia Simon «Wirtschaftliche Effekte von Kindertagesstätten», die sich mit einer ähnlichen Fragestellung beschäftigt, die Grenzen und Schwierigkeiten dieses Vorgehens bereits deutlich aufgezeigt. Die Verantwortliche dieser Studie hatte keine andere Wahl, als direkt bei den Eltern eine Erhebung mittels Fragebogen durchzuführen. Wird indes davon ausgegangen, dass eine Datenerhebung möglich ist, so kann die Nachfrageelastizität auch aufgrund von schwer vorhersehbaren exogenen Faktoren noch variieren, wie z.B. Profil der Eltern, Ausbildung, Wohnort, Chance auf eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades oder auf eine Stelle (Le Golf und Abdoul-Wahab Dieng, 2006).

Darüber hinaus herrschen auf dem Arbeitsmarkt unterschiedliche Bedingungen und die Verfügbarkeit der entsprechenden Stellen kann sich stark unterscheiden. Folglich müssten die Ergebnisse sogar dann mit Vorsicht ausgelegt werden, wenn eine Modellierung der Wirkung auf die Nachfrage vorliegt, denn Voraussagen zum Arbeitsmarkt sind immer heikel, umso mehr in Bezug auf bestimmte Sektoren.

Könnten schliesslich all diese Schwierigkeiten überwunden werden, müsste noch berücksichtigt werden, dass das Angebot von heute die Nachfrage höchstwahrscheinlich noch nicht deckt. Mit anderen Worten: Es nützt nichts, diese Fragen zu stellen, solange man noch nicht sicher ist, der Nachfrage vollkommen entsprochen zu haben. Erst dann kann man nämlich die Wirkung einer Kostensenkung auf das Verhalten der Familien auch tatsächlich überprüfen.

Den verfügbaren Studien zufolge erhöhen die Eltern sehr wahrscheinlich ihren Beschäftigungsgrad, wenn sie einen Platz für ihr Kind oder ihre Kinder in einer familienergänzenden Betreuungseinrichtung finden, und erhöhen ihn noch mehr, wenn der Preis für sie sinkt. Nun stellt sich die Frage, welchen Mehrwert diese Anhebung aus steuerlicher Sicht hat und ob die zusätzlichen Einnahmen die Ausgaben für die Senkung der elterlichen Unterbringungskosten decken. Die Antwort auf diese Frage erfordert dieselben Daten, wie diejenigen, die zuvor beschrieben wurden, plus noch einen Zugriff auf die Steuerdaten der betroffenen Haushalte. Die Gleichung ist indes bereits absehbar: Die Steuereinnahmen auf die zusätzlichen Einkünfte dürften den üblichen Durchschnittsansatz wohl nicht übertreffen, soll heissen: ca. 30%. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese Einnahme genügt, um die vorgenommene Senkung der Betreuungskosten zu finanzieren. Allerdings können die Kosten des aktuellen Angebots für tiefe Einkommen oder hohe Einkommen, die nicht hoch genug sind, um diesen Erwägungen zu entgehen, abschreckend wirken. Es handelt sich somit um Haushalte mit geringer Steuerkraft oder um Haushalte, für die die Senkung der Betreuungskosten höher sein sollte, als ihr jeweiliger Steuerbeitrag, was höchstwahrscheinlich aufs Gleiche hinausläuft. Für die anderen stellt der Preis laut Ergebnissen der von den Postulantinnen erwähnten Studie kein Problem dar, da sie bereits davon Gebrauch machen. Trotzdem ist eine Kostensenkung auch für sie interessant, wenn der zweite Elternteil eine Arbeit aufnehmen möchte, was jedoch auf die zuvor beschriebenen Fälle hinausläuft. Ein attraktiveres Angebot würde sich mit Sicherheit auf die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben auswirken, doch die zusätzlichen Steuereinnahmen dürfen nicht überschätzt werden. Zu diesem Schluss kommt auch die Zürcher Studie, die namentlich bestätigt, dass ein investierter Franken der Gesellschaft drei bis vier Franken einbringt. Die Beweislegung ist überzeugend, zeigt jedoch vor allem, dass die Steuereinnahmen von diesen drei oder vier Franken kaum mehr als einen Siebtel ausmachen. Darüber hinaus verteilen sich die Steuereinnahmen auf drei verschiedene Instanzen (Gemeinde, Staat, Bund). Folglich profitiert das Gemeinwesen, welches die Subvention erhöht, nicht vollumfänglich von den neuen Ressourcen.

Schliesslich gibt es keine Datenbank, die in dieser Form Auskunft über die Gegebenheiten der von der familienergänzenden Betreuung betroffenen Familien gibt, dass die von den

Postulantinnen aufgeworfene Hypothese überprüft werden könnte. Nur eine empirische Studie in Form eines an die Familien gerichteten Fragebogens könnte allenfalls diese Daten erfassen, wobei Schwierigkeiten auf methodologischer Ebene bestehen würden. Geht man trotzdem davon aus, dass diese Hypothese überprüft werden kann, wäre das Resultat relativ, weil es einerseits der Nachfrageelastizität noch nicht vorgreift und andererseits das Angebot heute die Nachfrage noch nicht deckt.

Schliesslich steht trotz schwieriger Überprüfbarkeit der Hypothese der Postulantinnen ausser Frage, dass zur Förderung der Vereinbarung von Berufs- und Familienleben, zur Förderung des Wiedereinstiegs ins Berufsleben, zur Überwindung von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe, zur Vereinfachung der Übergänge zwischen Mutterschaftsurlaub und Arbeit und zur besseren Verteilung des Ressourcenzugangs zwischen den Eltern, eine Verbesserung des familienergänzenden Tagesbetreuungsangebot ein wesentlicher Faktor ist. Für die Arbeitnehmenden und die Unternehmen bringt eine Investition von einem Franken tatsächlich einen Ertrag von zwei oder drei Franken. Für die öffentliche Hand hingegen kommt diese Investition wahrscheinlich einer Nullrunde gleich. In diesem Sinne sieht der Staatsrat darin die Bestätigung, dass Investitionen in familienergänzende Betreuungseinrichtungen – vom Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons aus gesehen – eine ausgezeichnete Investition in die Zukunft darstellen. Ebenfalls unumstritten ist, dass die Wirtschaft aufgrund der raschen Rückkehr der Eltern ins Berufsleben, des Rückgangs des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften oder noch des Anstiegs der Einkommen umfassend von der familienergänzenden Betreuung profitiert, wobei all diese Elemente zusätzliche Steuereinnahmen bedeuten. Der schwächere Rückgang des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften geht wiederum mit einer besseren arbeitsmarktlichen Integration der Frauen einher, die dank einer ausreichenden Anzahl an familienergänzenden Betreuungsplätzen möglich ist.

Im Rahmen der flankierenden Massnahmen der dritten Reform der Unternehmensbesteuerung (USR III) erarbeitet der Staatsrat namentlich ein neues Programm zur Förderung und Subventionierung von Betreuungsplätzen, damit dieser unbestrittene wirtschaftliche Vorteil anhält (s. auch Antwort auf die Motion 2014-GC-183: Burgener Woeffray Andrea, Roubaty François – Verlängerung der kantonalen Fonds zur Förderung der Schaffung von Krippenplätzen und ausser-schulischen Betreuungsplätzen).

#### 4. Schluss

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

**Message 2016-GC-48**

26 août 2016

**du Bureau du Grand Conseil au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi modifiant la composition et la représentation  
de la Commission des affaires extérieures du Grand Conseil**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales (LConv; RSF 121.3) et la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). Ce projet donne suite à l'initiative parlementaire 2016-GC-23 de la Commission des affaires extérieures (ci-après: CAE ou la Commission) prise en considération par le Grand Conseil le 12 mai 2016.

**1. Initiative parlementaire**

Par initiative parlementaire déposée le 16 mars 2016, la CAE a demandé de modifier la LConv et la LGC en portant à quinze le nombre maximal de membres de la Commission et en disposant que la majorité des personnes représentant le Grand Conseil auprès d'un organisme conventionnel doivent être issus de la Commission.

Afin que ces modifications puissent prendre effet dès la reconstitution des autorités cantonales en décembre 2016, la CAE a simultanément déposé une requête (2016-GC-24) demandant que l'initiative soit traitée par les autorités cantonales selon la procédure accélérée prévue par les articles 174 et 175 LGC. Concrètement, le délai pour la transmission de la réponse à l'initiative a été réduit à cinq semaines, celui pour l'élaboration d'un projet d'acte, à quatre mois. Lors de sa séance du 18 mars 2016, le Grand Conseil s'est prononcé en faveur de ces dérogations à la procédure ordinaire.

Dans sa réponse du 19 avril 2016, le Bureau du Grand Conseil s'est déclaré favorable à la prise en considération de l'instrument, qu'il considère comme une réponse adéquate à un problème réel, celui de la bonne circulation de l'information entre les différents organes du Grand Conseil en charge des affaires extérieures. Le Bureau a par ailleurs proposé au Grand Conseil de confirmer l'urgence du traitement de l'initiative.

Dans sa réponse du 19 avril 2016, le Conseil d'Etat, considérant que l'initiative parlementaire portait essentiellement sur un problème d'organisation et de fonctionnement du Grand Conseil, a laissé au Grand Conseil le soin d'apprécier l'opportunité de modifier ou non la législation dans le sens demandé par l'initiative parlementaire. Il s'est toutefois demandé si un nombre minimal de deux représentants ou représentantes de

la CAE au sein des organismes conventionnels (plutôt que la majorité des membres de la délégation fribourgeoise) ne répondraient pas aussi aux besoins exprimés.

Lors de sa séance du 12 mai 2016, le Grand Conseil a accepté la prise en considération de l'initiative parlementaire tout en confirmant l'urgence de son traitement.

Lors de la prise en considération, l'augmentation du nombre maximal des membres de la CAE et du renforcement de sa représentation au sein des organes conventionnels n'ont pas été combattus. Par contre, le nombre de membres des délégations issus de la CAE a fait l'objet de discussions. Les intervenants et intervenantes ont principalement invoqué la représentation des intérêts régionaux particulièrement concernés et la connaissance spécifique de la matière que possèdent d'autres membres du Grand Conseil.

**2. Détermination du Conseil d'Etat**

Dans sa détermination du 5 septembre 2016, le Conseil d'Etat constate que ni le fonctionnement de l'administration cantonale, ni les relations du Gouvernement avec le Grand Conseil ne sont touchés par les modifications proposées dans la LConv et la LGC et conclut qu'il s'agit en première ligne d'une question d'organisation et de fonctionnement du Parlement.

Au sujet de la modification proposée à l'article 15 al. 2 LConv, le Gouvernement relève que la variante demandant que la CAE soit représentée dans les délégations auprès d'organismes conventionnels par au moins deux de ses membres lui semble plus adéquate que la version principale fixant que la délégation soit composée en majorité de représentants de la CAE. Il ajoute enfin que la bonne représentation des intérêts régionaux et la participation de personnes ayant des connaissances spécifiques de la matière seraient mieux réalisables en laissant plus de flexibilité dans le choix des personnes déléguées.

### 3. Commentaire des articles modifiés

#### Art. 15 al. 2 LConv

La proposition principale traduit la demande de l'initiative parlementaire que les délégations auprès d'organes conventionnels<sup>1</sup> soient majoritairement composées de membres de la CAE. La variante tient compte des réserves exprimées lors du débat sur la prise en considération de l'initiative.

Cette solution donne au Grand Conseil une latitude maximale et l'autorise notamment à élire d'autres personnes que celles préavisées favorablement par la Commission ou à choisir un nombre encore plus élevé de membres issus de la CAE. En revanche, si le résultat des élections ne respecte pas l'exigence relative à la représentation minimale de la CAE, le tour de scrutin devra donc être considéré comme non valide et le Grand Conseil devra procéder à un tour supplémentaire.

#### Art. 13 al. 1 LGC

Cette disposition porte à quinze le nombre maximal de membres de la Commission des affaires extérieures. A noter que le nombre effectif continuera d'être déterminé par le Grand Conseil, au début de chaque législature, lors de la seconde séance de la session de reconstitution (art. 43 al. 3 let. b LGC).

### 4. Incidences financières

Du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 30 juin 2016, les treize membres de la Commission des affaires extérieures se sont vu verser des indemnités de séances (hors suppléments pour présidence), indemnités journalières, indemnités de temps de déplacement et indemnités kilométriques pour un montant total d'un peu plus de 12 000 francs, soit 8000 francs par an.<sup>2</sup> Sur cette base et en postulant que le taux d'absentéisme restera inchangé, on peut extrapoler que ce montant augmentera d'environ 1200 francs par an lorsque la CAE comptera quinze membres. Bien entendu, ce montant est tributaire du rythme des séances de la Commission ainsi que de l'assiduité et des lieux de résidence des membres de celles-ci.

Les effets indirects de l'augmentation du nombre de membres, comme la diminution du nombre d'absences lors de séances de commissions interparlementaires de consultation ou l'augmentation de la durée moyenne des séances, sont diffi-

ciles à estimer, raison pour laquelle il n'en est pas tenu compte dans ce chapitre.

La présente modification légale ne sera donc pas soumise à un éventuel referendum financier facultatif, le seuil minimal étant manifestement très loin d'être atteint.

### 5. Autres conséquences du projet

Le projet n'a d'effet ni en matière de personnel ni en matière de développement durable. Il ne modifie pas la répartition des tâches Etat-communes et ne soulève aucun problème sous l'angle de la conformité au droit supérieur.

Bien entendu, la règle concernant une représentation minimale de la CAE au sein des délégations fribourgeoises auprès d'organes conventionnels ne saurait s'appliquer qu'en l'absence de disposition contraire dans la convention particulière instituant l'organe conventionnel en question. A l'heure actuelle, aucune convention ne contient toutefois de disposition susceptible d'entrer en collision avec la LConv modifiée.

### 6. Entrée en vigueur

Conformément au souhait de la CAE, le Bureau propose de fixer l'entrée en vigueur de ces modifications au 1<sup>er</sup> décembre 2016, de sorte que les nouvelles dispositions produisent effet dès la reconstitution des autorités cantonales en décembre 2016.

<sup>1</sup> Il s'agit pour l'essentiel des commissions interparlementaires de surveillance instituées en vertu de l'art. 15 de 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 (CoParl; RSF 121.4).

<sup>2</sup> Dans ce calcul, il n'est pas tenu compte des séances où des membres de la CAE représentent le Grand Conseil auprès de commissions interparlementaires de consultation. L'augmentation du nombre de membres de la Commission n'a en effet pas d'incidence directe sur le coût de ces séances-là, car le nombre de participants et participantes y est de toute manière limité à sept.

**Botschaft 2016-GC-48**

26. August 2016

**des Büros des Grossen Rates an den Grossen Rat  
zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Zusammensetzung und der  
Vertretung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Grossen Rates**

Wir legen Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG; SGF 121.3) und des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) vor. Dieser Entwurf gibt der vom Grossen Rat am 12. Mai 2016 erheblich erklärten parlamentarischen Initiative 2016-GC-23 der Kommission für auswärtige Angelegenheiten (KAA oder die auswärtige Kommission) Folge.

**1. Parlamentarische Initiative**

Die KAA hat am 16. März 2016 eine parlamentarische Initiative eingereicht, mit der sie verlangt, dass das VertragsG und das GRG so zu ändern seien, dass die Höchstzahl der Mitglieder der auswärtigen Kommission auf fünfzehn angehoben wird und die Mehrheit der Personen, die den Grossen Rat in einem Vertragsorgan vertreten, der auswärtigen Kommission angehören müssen.

Damit diese Änderungen direkt nach der Konstituierung der kantonalen Behörden im Dezember 2016 in Kraft treten können, hat die KAA gleichzeitig eine Eingabe (2016-GC-24) eingereicht, mit der verlangt wird, dass die kantonalen Behörden die Initiative nach dem beschleunigten Verfahren gemäss den Artikeln 174 und 175 GRG behandeln. Konkret wurde die Frist für die Antwort auf die Initiative auf fünf Wochen verkürzt, diejenige für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs auf vier Monate. In seiner Sitzung vom 18. März 2016 hat sich der Grosse Rat für diese Abweichungen vom ordentlichen Verfahren ausgesprochen.

Das Büro des Grossen Rates hat sich in seiner Antwort vom 19. April 2016 für die Erheblicherklärung des Vorstosses ausgesprochen. Es betrachtet den Vorstoss als angemessene Antwort auf ein wirkliches Problem, nämlich den Informationsfluss zwischen den verschiedenen Organen des Grossen Rates, die mit den auswärtigen Angelegenheiten betraut sind. Das Büro hat dem Grossen Rat zudem beantragt, die dringliche Behandlung der Initiative zu bestätigen.

Der Staatsrat hat in seiner Antwort vom 19. April 2016 dem Grossen Rat die Entscheidung überlassen, ob es zweckmässig sei, die Gesetzgebung im Sinne der parlamentarischen Initiative zu ändern, die sich im Wesentlichen mit einem Problem

der Organisation und des Betriebs des Grossen Rates befasst. Er hat sich jedoch gefragt, ob eine Minimalzahl von zwei Vertreterinnen oder Vertretern der KAA in den Vertragsorganen (statt der Mehrheit der Mitglieder der Freiburger Delegation) dem Anliegen nicht auch genügen würde.

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 12. Mai 2016 die Erheblicherklärung der parlamentarischen Initiative angenommen und auch die Dringlichkeit ihrer Behandlung bestätigt.

Bei der Erheblicherklärung war die Anhebung der Höchstzahl der Mitglieder der KAA und damit die Verstärkung ihrer Vertretung in den Vertragsorganen unbestritten. Hingegen gab die Zahl der Delegationsmitglieder aus der KAA zu reden. In den Wortmeldungen ging es vor allem um die Vertretung der besonders betroffenen regionalen Interessen und um die spezifischen Kenntnisse, über die andere Mitglieder des Grossen Rates verfügen.

**2. Stellungnahme des Staatsrats**

In seiner Stellungnahme vom 5. September stellt der Staatsrat fest, dass weder der Verwaltungsbetrieb noch die Beziehungen zwischen der Regierung und dem Grossen Rat von den vorgeschlagenen Änderungen im Vertragsgesetz (VertragsG) und dem GRG betroffen sind. Es handelt sich hierbei, so die Regierung, in erster Linie um eine Frage der Organisation und des Betriebs des Parlaments.

Zur vorgeschlagenen Änderung von Art. 15 Abs. 2 VertragsG hebt der Staatsrat hervor, dass ihm die Variante, welche festhält, dass die KAA mit mindestens zwei ihrer Mitglieder in Vertragsorganen vertreten sein soll, zweckmässiger erscheint als der Hauptvorschlag, bei welchem eine Zusammensetzung mit mehrheitlicher KAA-Vertretung vorgegeben wird. Eine angemessene Vertretung regionaler Interessen und die Teilnahme von Personen, die jeweils über das passende Fachwissen verfügen, seien besser zu gewährleisten, wenn bei der Wahl der Vertreter mehr Flexibilität zugelassen wird.

### 3. Kommentar zu den geänderten Artikeln

#### Art. 15 Abs. 2 VertragsG

Der Hauptantrag übernimmt die Forderung der parlamentarischen Initiative, dass sich die Delegationen bei den Vertragsorganen<sup>1</sup> mehrheitlich aus Mitgliedern der KAA zusammensetzen sollen. Die Variante trägt dem Vorbehalt, der bei der Verhandlung über die Erheblicherklärung der Initiative geäußert wurde, Rechnung.

Diese Lösung bietet dem Grossen Rat grösstmöglichen Spielraum und ermächtigt ihn insbesondere, andere Personen als diejenigen, für welche die auswärtige Kommission eine positive Stellungnahme abgegeben hat, zu wählen. Der Grosse Rat hat auch die Möglichkeit, eine noch grössere Zahl von Mitgliedern aus der KAA zu wählen. Sollte allerdings das Ergebnis der Wahlen die Bedingung der Mindestvertretung der KAA nicht erfüllen, so muss der Wahlgang ungültig erklärt werden, und der Grosse Rat muss einen zusätzlichen Wahlgang durchführen.

#### Art. 13 Abs. 1 GRG

Diese Bestimmung hebt die Höchstzahl der Mitglieder der Kommission für auswärtige Angelegenheiten auf fünfzehn an. Es ist zu bemerken, dass die effektive Zahl weiterhin vom Grossen Rat zu Beginn jeder Legislaturperiode, in der zweiten Sitzung der konstituierenden Session, festgelegt wird (Art. 43 Abs. 3 Bst. b GRG).

### 4. Finanzielle Folgen

Vom 1. Januar 2015 bis 30. Juni 2016 wurden den dreizehn Mitgliedern der Kommission für auswärtige Angelegenheiten Sitzungsgelder (ohne Zuschläge für das Präsidium), Taggelder, Vergütungen für Reisezeiten und Kilometerentschädigungen für etwas mehr als 12 000 Franken, d.h. 8000 Franken jährlich, ausbezahlt<sup>2</sup>. Auf dieser Grundlage und unter der Voraussetzung, dass die Abwesenheitsquote unverändert bleibt, kann man davon ausgehen, dass dieser Betrag um rund 1200 Franken ansteigen wird, wenn die KAA fünfzehn Mitglieder umfasst. Natürlich hängt dieser Betrag davon ab, wie viele Kommissionssitzungen stattfinden, wie gewissenhaft die Kommissionsmitglieder sind und wo sie wohnen.

<sup>1</sup> Es handelt sich im Wesentlichen um die interparlamentarischen Aufsichtskommissionen nach Artikel 15 des Vertrags 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 (ParlVer; SGF 121.4).

<sup>2</sup> Bei dieser Rechnung werden die Sitzungen, in denen Mitglieder der KAA den Grossen Rat in interparlamentarischen Anhörungskommissionen vertreten, nicht berücksichtigt. Die Erhöhung der Mitgliederzahl der auswärtigen Kommission wirkt sich nicht unmittelbar auf die Kosten dieser Sitzungen aus, da die Zahl der Teilnehmenden sowieso auf sieben beschränkt ist.

Die mittelbaren Folgen der Erhöhung der Mitgliederzahl wie die Abnahme der Absenzzahl bei Sitzungen von interparlamentarischen Anhörungskommissionen oder die Zunahme der mittleren Sitzungsdauer lassen sich nur schwer abschätzen. Deshalb werden sie in diesem Kapitel nicht berücksichtigt.

Diese Gesetzesänderung untersteht nicht einem allfälligen fakultativen Finanzreferendum, da die Untergrenze offensichtlich bei Weitem nicht erreicht wird.

### 5. Weitere Folgen des Entwurfs

Der Entwurf wirkt sich weder auf das Personal noch auf die nachhaltige Entwicklung aus. Er ändert nichts an der Aufgabenteilung Staat-Gemeinden und stellt kein Problem bei der Verträglichkeit mit übergeordnetem Recht dar.

Selbstverständlich gilt die Bestimmung über die Mindestvertretung der KAA in den freiburgischen Delegationen bei Vertragsorganen nur, falls es im speziellen Vertrag für die Einsetzung des entsprechenden Vertragsorgans keine Bestimmung gibt, die ihr widerspricht. Gegenwärtig gibt es keinen Vertrag, dessen Bestimmungen dem geänderten VertragsG in die Quere kämen.

### 6. Inkrafttreten

Gemäss dem Wunsch der KAA beantragt das Büro, das Inkrafttreten dieser Änderungen auf den 1. Dezember 2016 festzulegen, damit die neuen Bestimmungen sofort nach der Konstituierung der kantonalen Behörden im Dezember 2016 wirksam werden können.

## Loi

du

### **modifiant la composition et la représentation de la Commission des affaires extérieures du Grand Conseil**

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2016-GC-48 du Bureau du Grand Conseil du 26 août 2016;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

#### **Art. 1**

La loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales (RSF 121.3) est modifiée comme il suit:

##### **Art. 15 al. 2**

<sup>2</sup> Les membres du Grand Conseil délégués dans des organismes conventionnels sont élus par le Grand Conseil sur le préavis de la Commission. La majorité des membres de chaque délégation doivent être membres de la Commission. A moins que le droit supérieur ne s'y oppose, les autres membres de la Commission fonctionnent comme suppléants ou suppléantes afin de garantir une délégation fribourgeoise complète.

## Gesetz

vom

### **zur Änderung der Zusammensetzung und der Vertretung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Grossen Rates**

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Botschaft 2016-GC-48 des Büros des Grossen Rates vom  
26. August 2016;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **Art. 1**

Das Gesetz vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (SGF 121.3) wird wie folgt geändert:

##### **Art. 15 Abs. 2**

<sup>2</sup> Die Mitglieder des Grossen Rates, die in Vertragsorgane delegiert werden, werden vom Grossen Rat auf Stellungnahme der auswärtigen Kommission gewählt. Die Mehrheit der Mitglieder jeder Delegation muss der auswärtigen Kommission angehören. Die übrigen Mitglieder der auswärtigen Kommission sind Ersatzmitglieder, um eine vollständige Freiburger Delegation sicherzustellen, es sei denn, das übergeordnete Recht bestimme etwas anderes.

**VARIANTE**

<sup>2</sup> Les membres du Grand Conseil délégués dans des organismes conventionnels sont élus par le Grand Conseil sur le préavis de la Commission. Au moins deux des membres de chaque délégation doivent être membres de la Commission. A moins que le droit supérieur ne s'y oppose, les autres membres de la Commission fonctionnent comme suppléants ou suppléantes afin de garantir une délégation fribourgeoise complète.

**Art. 2**

La loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (RSF 121.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 13 al. 1**

<sup>1</sup> Les commissions permanentes sont composées de sept membres, à l'exception de la Commission des finances et de gestion, qui est composée de treize membres au maximum, et de la Commission des affaires extérieures, qui est composée de quinze membres au maximum.

**Art. 3**

<sup>1</sup> La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2016.

<sup>2</sup> Elle est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

**VARIANTE**

<sup>2</sup> Die Mitglieder des Grossen Rates, die in Vertragsorgane delegiert werden, werden vom Grossen Rat auf Stellungnahme der auswärtigen Kommission gewählt. Mindestens zwei Mitglieder jeder Delegation müssen der auswärtigen Kommission angehören. Die übrigen Mitglieder der auswärtigen Kommission sind Ersatzmitglieder, um eine vollständige Freiburger Delegation sicherzustellen, es sei denn, das übergeordnete Recht bestimme etwas anderes.

**Art. 2**

Das Grossratsgesetz vom 6. September 2006 (SGF 121.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 13 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die ständigen Kommissionen setzen sich aus sieben Mitgliedern zusammen, mit Ausnahme der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission, die höchstens dreizehn Mitglieder umfasst, und der Kommission für auswärtige Angelegenheiten, die höchstens fünfzehn Mitglieder umfasst.

**Art. 3**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz tritt am 1. Dezember 2016 in Kraft.

<sup>2</sup> Es untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil de la magistrature CM  
Justizrat JR

Place Notre-Dame 8, 1701 Fribourg

T +41 26 305 90 20, F +41 26 305 90 23  
[www.fr.ch/cmag](http://www.fr.ch/cmag)

### **Préavis concernant les élections à des fonctions judiciaires à l'intention du Grand Conseil du 14 septembre 2016**

Les pages 2879 à 2883 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 50% au Tribunal cantonal (FO du 22.07.2016)
- > Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère (FO du 12.08.2016)

Lors de sa séance du 14 septembre 2016, 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.

\*\*\*



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Conseil de la magistrature CM**  
**Justizrat JR**

Liebfrauenplatz 8, 1701 Freiburg

T +41 26 305 90 20, F +41 26 305 90 23  
[www.fr.ch/jr](http://www.fr.ch/jr)

### **Stellungnahme vom 14. September 2016 zuhanden des Grossen Rates betreffend die Wahl in richterliche Funktionen**

Die Seiten 2886 bis 2890 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:

- > Richter/in 50% beim Kantonsgericht (AB 22.07.2016)
- > Beisitzer/in beim Bezirksgericht Greyerz (AB 12.08.2016)

Anlässlich seiner Sitzung vom 14. September 2016 hat der Justizrat die eingegangenen Bewerbungen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Kriterien geprüft, d.h. Ausbildung, Berufserfahrung sowie die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten.

\*\*\*

**Préavis de la Commission de justice / Stellungnahme der Justizkommission***(loi sur la justice - art. 11 et 12 / Justizgesetz - Art. 11 und 12)**6 membres sur 7 sont présents en séance du 21 septembre 2016 / 6 von 7 Mitgliedern sind an der Sitzung vom 21. September 2016 anwesend***Elections à des fonctions judiciaires à titre professionnel et accessoire****Wahlen in hauptberufliche und nebenberufliche Richterämter****Juge 50%  
Tribunal cantonal**

2016-GC-109

**Richter/in 50 %  
Kantonsgericht**6 membres s'expriment en faveur de M<sup>me</sup> Daniela Kiener.

6 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Daniela Kiener.

**Daniela KIENER****Daniela KIENER****Assesseur-e  
Tribunal d'arrondissement de la Gruyère**

2016-GC-110

**Beisitzer/in  
Bezirksgericht Greyerz**4 membres s'expriment en faveur de M<sup>me</sup> Renata Dénervaud. M. Patrice Morand obtient 2 voix.

4 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Renata Dénervaud. Patrice Morand erhält 2 Stimmen.

**Renata DENERVAUD****Renata DENERVAUD**

Les dossiers des candidats-es éligibles sont à la disposition des députés-ées pour consultation :  
le mardi 4 octobre 2016 (durant la séance du Grand Conseil) *au bureau des huissiers à l'Hôtel cantonal.*

Die Unterlagen der wählbaren Bewerber/innen können von den Grossrätinnen und Grossräten eingesehen werden:  
am Dienstag, 4. Oktober 2016 (während der Sitzung des Grossen Rates), *im Büro der Weibel im Rathaus.*

## Réponses

### **Motion 2014-GC-101 Andrea Burgener Woefray/François Roubaty Prolongation des fonds cantonaux d'incitation à la création de places de crèche et d'accueil extrascolaire<sup>1</sup>**

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat constate que les Fonds cantonaux d'incitation à la création de places de crèche et de places d'accueil extrascolaire, doté respectivement de 1 400 000 francs et de 1 000 000 francs, ont permis d'atteindre les objectifs fixés. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE), 280 places d'accueil en crèche et 333.33 places d'accueil extrascolaire à plein temps nouvellement ouvertes ont été soutenues dans le canton de Fribourg.

Ainsi actuellement, le canton de Fribourg compte 1638 places en crèche et 1591 places le matin, 2830 places le midi et 2154 places l'après-midi en accueil extrascolaire (état au 1<sup>er</sup> juin 2016). Cependant, les deux fonds sont maintenant épuisés. Parallèlement, de nombreuses demandes de création ou d'augmentation de places au sein de structures sont encore en cours d'analyse.

#### **> Un besoin grandissant**

Les places créées dans le canton de Fribourg ont permis d'atteindre les chiffres fixés par le Conseil d'Etat dans les objectifs du message accompagnant la LStE. Néanmoins, il apparaît que le besoin en matière de places d'accueil extrafamilial a lui aussi évolué. En effet, le canton de Fribourg connaît depuis plusieurs années une très forte croissance démographique créant ainsi des besoins supplémentaires en matière d'accueil en crèche et en accueil extrascolaire. Ce sont des besoins qui ne pouvaient être estimés au moment des travaux préparatoires de la loi.

En plus, le modèle familial est en pleine évolution et les femmes – aujourd'hui aussi bien formées que les hommes – n'ont cessé, au cours de ces dernières années, d'augmenter tant leur participation au marché de l'emploi que leur taux d'activité. Cette évolution participe également à un besoin supplémentaire de places d'accueil extrafamilial.

La conciliation entre vie familiale – vie professionnelle reste ainsi une préoccupation importante des familles du canton.

#### **> Pénurie de personnel qualifié**

La problématique de la conciliation de la vie familiale – vie professionnelle touche aussi les entreprises et l'économie du canton. Une pénurie de personnel qualifié se manifeste dans certaines branches et la situation va encore empirer au cours des prochaines années. Ainsi, le Conseil fédéral a identifié cette pénurie comme une faiblesse de l'économie suisse.<sup>2</sup> En parallèle au besoin grandissant de la demande en main-d'œuvre hautement qualifiée et spécialisée, l'augmentation de la population active ralentit; et il faut même s'attendre à un recul du nombre d'actifs et d'actives à partir de 2020. Toujours selon le rapport du Conseil fédéral, la plupart des pays industrialisés sont confrontés à ces problèmes démographiques et la concurrence internationale en matière de main-d'œuvre hautement qualifiée et spécialisée va se renforcer.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'initiative «Contre l'immigration de masse», votée le 9 février 2014, risque d'accentuer la pénurie de personnel qualifié. Suite à cette évolution, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux, et parmi eux le Conseil d'Etat du canton de Fribourg, ont signé une convention «sur l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié et sur une meilleure mobilisation du potentiel de main d'œuvre nationale».<sup>3</sup> Une des quatre priorités de cette convention consiste en: «*L'encouragement de l'activité professionnelle, en particulier celle des femmes, par des mesures qui permettront de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale (retour à la vie professionnelle, réinsertion, accroissement des taux d'occupation)*».

Le Conseil d'Etat a soutenu la décision des Chambres fédérales du 26 septembre 2014 de prolonger de quatre ans, soit jusqu'au 31 janvier 2019, le programme d'impulsion à la création de places d'accueil extrafamilial et d'autoriser un nouveau crédit d'engagement de 120 millions de francs. La loi fédérale est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2015. Les nouvelles demandes d'aides financières ne peuvent être déposées que pour des structures nouvellement créées ou augmentant leur offre de manière significative.

Comme jusqu'à présent, le Conseil d'Etat s'engage à poursuivre son soutien aux préavis positifs du canton dispensés par le SEJ pour les demandes déposées par les structures fribourgeoises auprès de la Confédération.

<sup>2</sup> «Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié – Etat de la mise en œuvre et voie à suivre», Rapport du Conseil fédéral, 19 juin 2015, Berne

<sup>3</sup> «Convention entre la Confédération et les cantons sur l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié et sur une meilleure mobilisation du potentiel de main d'œuvre nationale pour la période 2015–2018 (FKI plus)», juin 2015

<sup>1</sup> Déposée et développée le 16 mai 2014, BGC p. 1460.

### > Un instrument efficace

Malgré le fait qu'il n'existe pas d'analyse spécifique au niveau fribourgeois, une évaluation des aides financières de la Confédération montre que l'effet à long terme de telles aides financières est très important:<sup>1</sup> au moment de l'enquête, au printemps 2013, 98% des structures d'accueil collectif de jour et 95% des structures d'accueil parascolaire, dont la requête a été acceptée depuis un an au moins, existaient toujours. La majorité de ces structures ont pu maintenir le volume et la qualité de leur offre, et même parfois les augmenter.

La même étude confirme que les structures d'accueil aident grandement les parents à concilier vie professionnelle et vie familiale. Sans places d'accueil, environ la moitié des parents interrogés devraient mettre un terme à leur activité lucrative ou la réduire fortement.

Les aides financières comme les deux Fonds cantonaux d'incitation constituent donc des mesures très efficaces pour améliorer la conciliation de la vie familiale – vie professionnelle et l'encouragement de l'activité professionnelle des parents.

### > Proposition

Afin de satisfaire la demande en places d'accueil extrascolaire, les communes fribourgeoises ont entrepris des efforts très importants au cours de ces dernières années. Cependant, suite à la croissance de la demande en matière de places dans les structures, le défi persiste. Le Conseil d'Etat constate dès lors qu'une incitation financière est nécessaire. Cela d'autant plus que cet instrument s'avère très efficace et que la demande en matière d'accueil extrafamilial va augmenter au cours des années à venir. La réponse à cette demande concrète constitue un maillon d'une grande importance pour l'économie fribourgeoise et permettra de favoriser l'indépendance financière des familles.

Dans le cadre des mesures d'accompagnement à la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), le Conseil d'Etat, en collaboration avec les milieux économiques, travaille sur un nouveau programme d'incitation à la création de places et de subventionnement.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat observe avec attention l'évolution au niveau de la Confédération. Le Conseil fédéral a transmis en juin 2016 au Parlement un message concernant la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. Il propose de mettre en place des incitations financières pour un montant total de 100 millions de francs sur cinq ans. En cas d'acceptation du projet, le Conseil d'Etat veillera à la bonne coordination entre ce programme et les mesures cantonales.

Le Conseil d'Etat propose donc au Grand Conseil d'accepter la motion dans le sens d'un examen de la mise en œuvre d'un second programme d'incitation dans le cadre de la RIE III.

Le 5 septembre 2016

> Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages p. 2586ss.

—

## **Motion 2014-GC-101 Andrea Burgener Woeffray/François Roubaty Verlängerung der kantonalen Fonds zur Förderung der Schaffung von Krippenplätzen und ausser- schulischen Betreuungsplätzen<sup>2</sup>**

### **Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat stellt fest, dass die gesteckten Ziele dank der Fonds zur Förderung von Krippenplätzen und von ausser-schulischen Betreuungsplätzen, dotiert mit jeweils 1 400 000 und 1 000 000 Franken, erreicht werden konnten. So sind im Kanton Freiburg seit Inkrafttreten des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) 280 Krippenplätze und 333,33 ausser-schulische Betreuungsplätze (Vollzeit) entstanden.

Derzeit gibt es im Kanton Freiburg 1638 Krippenplätze sowie 1591 ausser-schulische Betreuungsplätze am Morgen, 2830 am Mittag und 2154 am Nachmittag (Stand: 1. Juni 2016). Die beiden Fonds sind heute erschöpft. Allerdings werden derzeit noch zahlreiche Anträge um die Schaffung neuer bzw. die Anhebung der Anzahl Betreuungsplätze geprüft.

### > Steigender Bedarf

Mit den Betreuungsplätzen, die im Kanton Freiburg geschaffen wurden, konnten die vom Staatsrat in den Zielen der Botschaft zum FBG vorgegebenen Zahlen erreicht werden. Doch auch der Bedarf an familienergänzenden Betreuungsplätzen hat sich verändert. So durchlebt der Kanton Freiburg seit mehreren Jahren ein starkes Bevölkerungswachstum, das zu einem zusätzlichen Bedarf an Krippen- und ausser-schulischen Betreuungsplätzen führt. Dieser konnte zum Zeitpunkt der Vorbereitungsarbeiten am Gesetz noch nicht veranschlagt werden.

Darüber hinaus befindet sich das Familienmodell derzeit im Umbruch und die Frauen – die heutzutage genauso gut ausgebildet sind wie die Männer – haben in den letzten Jahren nicht nur ihre Erwerbsbeteiligung sondern auch ihren Beschäftigungsgrad ununterbrochen erhöht. Auch diese Ent-

<sup>1</sup> «Places d'accueil: effets à long terme de l'incitation financière», [www.bsv.admin.ch/aktuell/reden/00122/index.html?lang=fr&msg-id=51498](http://www.bsv.admin.ch/aktuell/reden/00122/index.html?lang=fr&msg-id=51498), 19 décembre 2013, Berne

<sup>2</sup> Eingereicht und begründet am 16. Mai 2014, TGR S. 1460.

wicklung führt zu einem zusätzlichen Bedarf an familienergänzenden Betreuungsplätzen.

Folglich bleibt die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben eines der Hauptanliegen der Familien im Kanton.

#### > **Mangel an qualifiziertem Personal**

Auch die Unternehmen und die Wirtschaft des Kantons sind von der Problematik der Vereinbarung von Berufs- und Familienleben betroffen. In einigen Branchen macht sich ein Mangel an qualifiziertem Personal bemerkbar und die Situation wird sich in den kommenden Jahren noch verschlimmern. Der Bundesrat hat diesen Mangel als eine Schwäche der Schweizer Volkswirtschaft identifiziert.<sup>1</sup> Parallel zur steigenden Nachfrage nach hochqualifizierten und spezialisierten Arbeitskräften flacht das Wachstum der Erwerbsbevölkerung ab, per 2020 ist gar mit einem Rückgang derselben zu rechnen. Ebenfalls laut Bericht des Bundesrates sind die meisten industrialisierten Staaten mit demografischen Engpässen konfrontiert, weshalb der internationale Wettbewerb um hochqualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte zunehmen wird.

Des Weiteren besteht die Gefahr, dass der Volksentscheid vom 9. Februar 2014 zur Initiative «gegen Masseneinwanderung» (MEI) den Fachkräftemangel akzentuiert wird. In Anbetracht dieser Entwicklung haben der Bundesrat und die Kantonsregierungen, darunter auch der Staatsrat des Kantons Freiburg, eine entsprechende Vereinbarung unterzeichnet.<sup>2</sup> Einer der Schwerpunkte dieser Vereinbarung lautet: «*Erhöhung der Erwerbstätigkeit (insbesondere von Frauen) durch Massnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Förderung beruflicher Einstieg/Wiedereinstieg/Erhöhung der Arbeitspensen)*».

Der Staatsrat unterstützte den Entscheid der Eidgenössischen Räte vom 26. September 2014, das Impulsprogramm des Bundes zur Förderung der Schaffung zusätzlicher familienergänzender Betreuungsplätze um vier weitere Jahre, also bis zum 31. Januar 2019, zu verlängern und einen neuen Verpflichtungskredit von 120 Millionen Franken zu bewilligen. Das entsprechende Bundesgesetz ist am 1. Januar 2015 in Kraft getreten. Gesuche können jedoch nur für Einrichtungen eingereicht werden, die neu eröffnen oder ihr Angebot wesentlich erhöhen.

Der Staatsrat will sich beim Bund auch in Zukunft für die vom Jugendamt (JA) positiv begutachteten Anträge der Freiburger Errichtungen einsetzen.

#### > **Ein wirksames Instrument**

Obwohl auf Freiburger Ebene keine spezifische Analyse vorliegt, zeigt eine Evaluation der Anstossfinanzierung des Bundes, dass die Finanzhilfen sehr nachhaltig wirken:<sup>3</sup> Zum Zeitpunkt der Untersuchung im Frühjahr 2013 sind noch 98% der Kindertagesstätten und 95% der Einrichtungen für die schulergänzende Kinderbetreuung in Betrieb. Die Mehrheit der Einrichtungen konnte den Umfang und die Qualität des Angebots konstant halten oder zwischenzeitlich sogar noch ausbauen.

Ausserdem bestätigt die Studie, dass die Betreuungseinrichtungen viel zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie beitragen. Ohne Betreuungsplatz müsste rund die Hälfte der befragten Eltern die Erwerbstätigkeit aufgeben oder deutlich reduzieren.

Somit sind sowohl die Finanzhilfen als auch die beiden kantonalen Fonds äusserst effiziente Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben sowie zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit der Eltern.

#### > **Vorschlag**

Um der Nachfrage nach ausserschulischen Betreuungsplätzen zu entsprechen haben die Freiburger Gemeinden in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen. Weil aber die Nachfrage zugenommen hat, bleibt die Herausforderung bestehen. Der Staatsrat stellt daher fest, dass eine Anstossfinanzierung notwendig ist. Dies umso mehr, als sich dieses Instrument als äusserst effizient herausstellt und die Nachfrage in Sachen familienergänzender Betreuung in den kommenden Jahren noch ansteigen wird. Die Deckung dieses konkreten Bedarfs ist äusserst wichtig für die Freiburger Wirtschaft und trägt dazu bei, die finanzielle Unabhängigkeit der Familien zu fördern.

Im Rahmen der dritten Reform der Unternehmensbesteuerung (USR III) arbeitet der Staatsrat gemeinsam mit den Wirtschaftskreisen an einem neuen Programm zur Förderung und Subventionierung von Betreuungsplätzen.

Des Weiteren verfolgt der Staatsrat aufmerksam die Entwicklung auf Bundesebene mit. Der Bundesrat hat im Juni 2016 seine Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung an das Parlament überwiesen. Der Bundesrat will für fünf Jahre 100 Millionen Franken als Anstossfinanzierung zur Verfügung stellen. Sollte der Entwurf angenommen werden, wird der Staatsrat darauf achten, dass dieses Programm und die kantonalen Massnahmen aufeinander abgestimmt werden.

<sup>1</sup> «Fachkräfteinitiative – Stand der Umsetzung und weiteres Vorgehen», Bericht des Bundesrates, 19. Juni 2015, Bern.

<sup>2</sup> «Vereinbarung Bund und Kantone über die Fachkräfteinitiative und die bessere Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotenzials in den Jahren 2015–2018 («Fachkräfteinitiative plus»), Juni 2015.

<sup>3</sup> «Anstossfinanzierung für Kinderbetreuungsplätze wirkt nachhaltig», <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=51498>, 19. Dezember 2013, Bern.

Somit schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat die Annahme der Motion vor, und zwar im Sinne einer Prüfung der Umsetzung eines zweiten Impulsprogramms im Rahmen der USR III.

Den 5. September 2016

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitserklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 2586ff.

## **Postulat 2014-GC-146 Giovanna Garghentini Python/Rose-Marie Rodriguez Prise en charge des enfants de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité<sup>1</sup>**

### **Réponse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat relève que la thématique de politique familiale et sociale de l'intégration précoce des enfants de familles socialement défavorisées dans les structures de la petite enfance est un thème d'actualité débattu dans des études récentes telles que celle du Dr Margrit Stamm sur l'éducation de la petite enfance en 2009 et l'étude de l'OCDE *Petite enfance, grands défis* en 2012 ou, de manière plus explicite, dans les observations de Caritas concernant la politique de prévention de la pauvreté en 2013. Ces débats se regroupent souvent sous les focus de l'égalité des chances pour tous, du dépistage précoce des difficultés et de l'intégration sociale. La politique familiale fribourgeoise visant à la conciliation entre travail et vie privée s'est employée ces dernières années à promouvoir l'égalité des chances en rendant les structures accessibles financièrement à toutes les familles à travers la mise en application de la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE). Cette loi exerce une influence significative sur la manière dont l'offre en places d'accueil extrafamilial doit se développer sur tout le territoire cantonal. En effet, la LStE a pour but de garantir un nombre suffisant de places d'accueil extrafamilial de jour permettant la conciliation de la vie familiale et professionnelle ainsi que l'amélioration des chances de formation et d'intégration, notamment pour les jeunes issus de la migration ou d'un milieu social défavorisé (cf. Message n° 238 du 1<sup>er</sup> mars 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour [LStE], page 2).

La LStE renforce non seulement des principes qui étaient déjà présents dans l'ancienne législation, mais elle précise les responsabilités de chaque instance. Les communes doivent évaluer le besoin en places d'accueil extrafamilial de jour et l'Etat doit favoriser la mise en place de structures d'accueil en

veillant à ce que les communes évaluent le besoin (art. 7 LStE). D'un point de vue social, l'application de la loi renforce l'intégration et la cohésion sociale pour les enfants et les parents, ainsi que pour les personnes en situation de handicap. L'égalité des chances se trouve renforcée par la mixité sociale dans les accueils et l'égalité hommes/femmes par l'accès au travail (cf. Message du Conseil d'Etat, page 9).

Tout comme la loi du 12 mai 2006 sur l'enfance et la jeunesse (LEJ), la LStE se fonde sur les valeurs qui prévalent dans la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant telles que la promotion des conditions favorisant un développement harmonieux des enfants et des jeunes dans le respect de l'égalité des chances, la prévention et la protection des enfants menacés dans leur intégrité physique, intellectuelle et psychique.

Au-delà de ces considérations générales, le Conseil d'Etat constate que le postulat ne définit pas le concept de «socialement défavorisées ou en situation de précarité» et ne donne pas des critères suffisamment précis pour comprendre sous quel angle aborder les questions posées par les députées qui relèvent en particulier les résultats concernant les enfants allophones. De nombreuses définitions existent dans la littérature et les facteurs de risques pour le développement de l'enfant englobent une série de problématiques vastes, ce qui ne permet pas de donner une réponse spécifique aux questions posées. On ne peut que donner les éléments de réponse généraux qui suivent.

#### *1. Le nombre, la localisation et le type de structure existant pour l'accueil de ces enfants*

Le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) a répertorié, à travers une cartographie, tous les types d'accueil, crèches, accueils extrascolaires, associations d'accueils de jour, ateliers, groupes de jeux, etc. actifs sur le territoire cantonal. Pour faciliter aux parents la recherche d'une structure près de leur domicile, le SEJ met à disposition un logiciel interactif sur son site Internet.<sup>2</sup>

Les objectifs de ces structures sont multiples (conciliation vie familiale et vie professionnelle, socialisation, développement psychomoteur, etc.). Ainsi, l'accueil extrafamilial dans son sens large aide l'enfant à se développer hors du cadre familial en lui permettant de participer et d'entrer en relation avec autrui.

<sup>1</sup> Déposé et développé le 12 septembre 2014, BGC p. 1992.

<sup>2</sup> [http://www.fr.ch/sej/fr/pub/extrafamilial/cartographie\\_des\\_structures.htm](http://www.fr.ch/sej/fr/pub/extrafamilial/cartographie_des_structures.htm)

2. *Le pourcentage d'enfants de familles socialement défavorisées ou issus de familles en situation de précarité qui fréquentent les crèches ou toute autre structure d'accueil de la petite enfance*

Le SEJ ne tient pas ce type de statistiques. Selon la LStE, les structures doivent être ouvertes à tous les enfants sans distinction et ce sont les communes qui sont responsables de mettre à disposition un nombre suffisant de places d'accueil préscolaire et extrascolaire. Les informations concernant les parents utiles à l'inscription de l'enfant ainsi qu'à la tarification de l'accueil sont fournis à la structure et le cas échéant aux communes qui subventionnent (art. 6 al. 3 LStE), seuls détenteurs de ces informations. A noter que pour la transmission de données personnelles, les principes généraux de la protection des données s'appliquent.

3. *Les différentes mesures mises en place pour accueillir ces enfants*

a) *Accessibilité financière*

La loi assure la qualité des prestations et l'accessibilité financière. Pour réduire les charges financières des parents et faciliter ainsi l'accès aux familles, elle propose de nouveaux modes de financement (Etat et employeurs/employeuses), qui s'ajoutent aux participations des parents et – très souvent – des communes (art. 8 ss. LStE).

La LStE définit également la notion de tarif financièrement accessible au travers d'une grille de référence publiée par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et dans laquelle un prix minimal est déterminé.

b) *Assurance d'une qualité de la prestation*

En vertu de l'ordonnance fédérale du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants (OPE), les structures d'accueil extrafamilial sont soumises à la surveillance du Service de l'enfance et de la jeunesse, qui est compétent pour les autoriser et pour veiller à ce que les conditions prévues par la loi soient respectées. Pour permettre aux structures d'assurer des accueils de qualité, le canton a publié des normes et recommandations cantonales qui fixent les conditions d'accueil. Les structures, quant à elles, sont tenues d'élaborer un concept socio-éducatif propre, en définissant une ligne de travail commune. En parallèle, les structures ont divers outils à leur disposition pour assurer un accueil de qualité et permettre le développement harmonieux des enfants.

4. *Les moyens existants ou à mettre en place qui inciteront les parents de ces enfants à utiliser les structures d'accueil de la petite enfance*

Le Conseil d'Etat rappelle que différents moyens existent actuellement dans le canton, notamment: l'obligation pour les communes d'évaluer le type et nombre de places d'accueil extrafamilial tous les quatre ans, l'introduction d'une par-

ticipation financière du canton et des employeurs en faveur des parents, la possibilité d'obtenir un soutien financier à l'encadrement particulier pour des enfants à besoins spécifiques (art. 13 LStE) ainsi que le développement d'offres de soutien à la parentalité. En outre, en vertu des articles 8 et 11 LStE, les communes apportent un soutien financier permettant l'introduction de barèmes de tarifs d'accueil dégressifs, qui tiennent compte de la capacité économique des parents.

L'encouragement de la petite enfance ne doit pas être simplement délégué aux institutions mais il est prioritairement de la compétence des communes dans l'accueil extrafamilial de jour et doit également impliquer les familles. En effet, la famille, en tant que première instance de socialisation est le principal facteur d'influence, donc l'investissement de la fonction parentale constitue un aspect important de cet encouragement de la petite enfance. Par conséquent, le Conseil d'Etat relève l'importance de sensibiliser les parents aux divers outils existants.

Le Conseil d'Etat tient à mentionner également l'inventaire dressé dans le rapport «Soutenir les enfants et les jeunes dans le canton de Fribourg. Etat des politiques actuelles et potentiel de développement» et son annexe<sup>1</sup> ainsi que le Rapport sur «l'état des lieux et analyse de l'offre de mesures pour les enfants et les jeunes dans les communes du canton de Fribourg», qui montrent, d'une part, l'implication des différentes Directions de l'Etat dans la thématique discutée ici et d'autre part que le partenaire indispensable pour la mise en place de ces outils et la bonne intégration des familles est la commune.

Ces éléments sont repris dans le développement de la stratégie «Je participe! – I mache mit!» pour la politique enfance et jeunesse que mène la DSAS.

## Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat constate qu'il est difficile de fournir les réponses demandées par les auteures du postulat, dans la mesure où les catégories d'enfants concernées ne sont pas définies et où certaines statistiques n'existent pas. Il peut cependant annoncer que des informations relatives au thème traité figureront dans le premier rapport périodique sur la pauvreté, qui donne suite au postulat 2010-GC-11 Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel et qui sera transmis prochainement au Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat relève encore qu'il faudra tenir compte des mesures d'accompagnement liées à la RIE III au travers d'une contribution annuelle importante dans le but de financer des mesures d'accompagnement dans les domaines de la forma-

<sup>1</sup> Rapport «Soutenir les enfants et les jeunes. Etat des politiques actuelles et potentiel de développement», «Portraits des politiques de l'enfance et de la jeunesse de l'Etat de Fribourg (Annexe 1)» DSAS, Etat de Fribourg, 2015

tion professionnelle, des allocations familiales et des structures d'accueil extrafamilial de jour.

En conséquence, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter ce postulat.

Le 5 septembre 2016

> Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages p. 2582ss.

## **Postulat 2014-GC-146 Giovanna Garghentini Python/Rose-Marie Rodriguez Betreuung von Kindern aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien<sup>1</sup>**

### **Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die familien- und sozialpolitische Thematik der frühzeitigen Integration von sozial benachteiligten Kindern in Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter ein aktuelles Thema ist, das in verschiedenen neueren Studien behandelt wird, so z. B. in der Studie von D<sup>r</sup>. Margrit Stamm zur frühkindlichen Bildung in der Schweiz (2009) oder der OECD-Studie *Starting Strong* (2012) oder noch eingehender in den Beobachtungen der Caritas zur Armutspolitik 2013. Bei diesen Debatten liegt der Fokus oftmals auf der Chancengleichheit, der Früherkennung von Schwierigkeiten und der sozialen Integration. Ziel der Freiburger Familienpolitik ist die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben; so war sie denn in den letzten Jahren darauf ausgerichtet, die Chancengleichheit zu fördern. In diesem Sinne sollte die finanzielle Tragbarkeit der Betreuungseinrichtungen durch die Umsetzung des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) für alle Familien gewährleistet werden. Das FBG hat einen starken Einfluss auf die Art und Weise, auf die sich das familienergänzende Betreuungsangebot auf dem Kantonsgebiet entwickeln soll. Es will eine genügende Anzahl an familienergänzenden Tagesbetreuungsplätzen garantieren, welche die Vereinbarung von Familien- und Berufsleben ermöglichen und die Chancen auf Ausbildung und Integration erhöhen, namentlich auch für Jugendliche mit Migrationshintergrund oder aus sozial schwachen Milieus (s. Botschaft Nr. 238 vom 1. März 2011 des Staatsrates an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen [FBG], Seite 2).

Das FBG stärkt nicht nur die Grundsätze der früheren Gesetzgebung, sondern definiert auch klar die Verantwortung der einzelnen Stellen. Die Gemeinden müssen den

Bedarf an familienergänzenden Tagesbetreuungsplätzen beurteilen und der Staat muss die Schaffung von Betreuungseinrichtungen fördern, indem er darauf achtet, dass die Gemeinden den Bedarf an Betreuungsplätzen beurteilen (Art. 7 FBG). In sozialer Hinsicht stärkt die Anwendung des FBG sowohl die Integration als auch den sozialen Zusammenhalt der Kinder und der Eltern, aber auch der Personen mit Behinderungen. Durch die soziale Durchmischung in den Betreuungseinrichtungen wird die Chancengleichheit gestärkt, durch den Zugang zur Arbeitswelt die Gleichstellung von Frau und Mann.

Genau wie das Jugendgesetz vom 12. Mai 2006 (JuG) basiert das FBG auf die Werte, die in der UN-Kinderrechtskonvention massgebend sind, so z. B. die Förderung von Voraussetzungen, die die harmonische Entwicklung der Kinder und Jugendlichen begünstigen, unter Beachtung der Chancengleichheit, oder die Prävention und der Schutz von Kindern, deren körperliche, intellektuelle und psychische Integrität gefährdet ist.

Jenseits dieser allgemeinen Erwägungen stellt der Staatsrat fest, dass das Postulat keine Definition für das Konzept «sozial benachteiligt oder in Armut lebend» enthält. Auch geht nicht eindeutig hervor, unter welchem Blickwinkel die Fragen der Grossrätinnen, die sich speziell auf Ergebnisse im Zusammenhang mit fremdsprachigen Kindern beziehen, beantwortet werden sollen. Zum einen enthält die Literatur diverse Definitionen, zum anderen beinhalten die Risikofaktoren für die kindliche Entwicklung eine Reihe von komplexen Problemstellungen, wodurch es nicht möglich ist, die Fragen genau zu beantworten. Es sind lediglich die folgenden allgemeinen Lösungsansätze möglich:

#### *1. Anzahl, Standort und Art der Einrichtungen zur Betreuung von Kindern aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien*

Das Jugendamt (JA) hat alle Arten von Betreuungseinrichtungen, Krippen, ausserschulischen Betreuungseinrichtungen, Tageselternvereinen, Spielgruppen, Waldspielgruppen usw. des Kantons in ein Verzeichnis aufgenommen. Um den Eltern die Suche nach einer Betreuungseinrichtung in ihrer Nähe zu erleichtern, stellt es diesen auf seiner Homepage eine interaktive Karte zur Verfügung.<sup>2</sup>

Die Einrichtungen verfolgen die unterschiedlichsten Ziele (Vereinbarung von Berufs- und Familienleben, Sozialisierung, psychomotorische Entwicklung usw.). Folglich hilft die familienergänzende Betreuung dem Kind im weitesten Sinne, sich ausserhalb der Familie weiterzuentwickeln, indem sie ihm die Möglichkeit zur Partizipation und zum Kontakt mit anderen gibt.

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 12. September 2014, TGR S. 1992.

<sup>2</sup> <http://www.fr.ch/sej/de/pub/familienexterne/kartographie.htm>.

2. *Anteil Kinder aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien, die eine Krippe oder eine andere Einrichtung zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter besuchen*

Diese Art von Statistik führt das JA nicht. Gemäss FBG müssen die Betreuungseinrichtungen allen Kindern ohne Unterscheidung nach Nationalität, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit offenstehen. Ausserdem sind es die Gemeinden, die dafür sorgen müssen, dass es genügend vor- und ausserschulische Betreuungsplätze gibt. Die zur Anmeldung der Kinder sowie zur Tarifgestaltung erforderlichen Informationen gehen an die Einrichtungen und ggf. an die Gemeinden, die sie subventionieren (Art. 6 Abs. 3 FBG); somit verfügen nur sie über diese Informationen. Für die Übermittlung der Personendaten gelten übrigens die allgemeinen Grundsätze des Datenschutzes.

3. *Massnahmen, welche die Krippen oder Einrichtungen umsetzen, um Kinder aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien aufnehmen zu können*

a) *Finanzielle Tragbarkeit*

Das Gesetz gewährleistet die Qualität der Leistungen und die finanzielle Tragbarkeit. Zur Senkung der Finanzlast der Eltern und dem damit einhergehenden erleichterten Zugang für die Familien bietet das Gesetz neue Arten der Finanzierung (Staat und Arbeitgebende), die zu den Beiträgen der Eltern und – sehr oft auch – der Gemeinden hinzukommen (Art. 8ff FBG).

Anhand von einem Bezugssystem, das von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) veröffentlicht wird und in dem ein Tiefstpreis festgelegt wird, definiert das FBG auch die finanzielle Tragbarkeit des Tarifs.

b) *Gewährleistung der Qualität der Leistungen*

Gemäss Bundesverordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO) unterliegen die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen der Aufsicht des JA. Letzteres erstellt die einschlägigen Bewilligungen und achtet darauf, dass die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Um den Betreuungseinrichtungen zu helfen, die Qualität der Betreuung zu gewährleisten, hat der Kanton Normen und Empfehlungen im Zusammenhang mit den Aufnahmebedingungen erlassen. Die Einrichtungen sind ihrerseits verpflichtet, ein eigenes Betreuungskonzept zu erstellen, dem eine gemeinsame Arbeitsweise zu Grunde liegt. Im Gegenzug werden ihnen verschiedene Instrumente zur Verfügung gestellt, die zur Betreuungsqualität beitragen und eine harmonische Entwicklung der Kinder ermöglichen.

4. *Bestehende oder noch bereitzustellende Mittel, mit denen die Eltern von Kindern aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien dazu veranlasst werden können, ihre Kinder in eine Einrichtung zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter zu schicken*

Der Staatsrat weist auf die verschiedenen Mittel hin, die es derzeit im Kanton gibt: Pflicht für die Gemeinden, alle vier Jahre die Zahl und die Art der familienergänzenden Betreuungsplätze zu beurteilen; finanzieller Beitrag des Kantons und der Arbeitgeber zugunsten der Eltern; möglicher finanzieller Beitrag für die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen (Art. 13 FBG); Ausbau des Unterstützungsangebots für Eltern. Des Weiteren leisten die Gemeinden im Sinne von Artikel 8 und 11 FBG einen finanziellen Beitrag, der die Einführung von degressiven Beitragsskalen ermöglicht, die wiederum der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern Rechnung tragen.

Die Kleinkinderförderung darf nicht einfach an die Einrichtungen delegiert werden; vielmehr fällt sie in die Zuständigkeit der Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Tagesbetreuung und muss auch die Familien miteinbeziehen. Die Familie ist nämlich als primäre Sozialisationsinstanz der wichtigste Einflussfaktor, weshalb die Einbringung der Eltern ein wichtiger Aspekt für die Kleinkinderförderung darstellt. Folglich möchte der Staatsrat betonen, wie wichtig es ist, die Eltern für die verschiedenen verfügbaren Instrumente zu sensibilisieren.

Er möchte ausserdem auf das Inventar im Bericht «Unterstützung der Kinder und Jugendlichen im Kanton Freiburg. Stand der aktuellen Politik und Entwicklungspotenzial» und dessen Anhang<sup>1</sup> sowie auf den Bericht «Bestandsaufnahme und Analyse des Massnahmenangebots für die Kinder und Jugendlichen in den Gemeinden des Kantons Freiburg» hinweisen; diese zeigen einerseits auf, inwiefern die verschiedenen Direktionen des Staates an der hier behandelten Thematik beteiligt sind, und andererseits, dass die Gemeinden der unerlässliche Partner für die Umsetzung dieser Instrumente und die gute Integration der Familien sind.

All diese Elemente werden in der Strategie «Je participe! – I mache mit!» für die Kinder- und Jugendpolitik der GSD wieder aufgegriffen.

## Schluss

Abschliessend stellt der Staatsrat fest, dass es schwierig ist, die von den Postulantinnen verlangten Antworten zu liefern, zumal die betreffenden Kinderkategorien nicht definiert werden und entsprechende Statistiken fehlen. Er kann

<sup>1</sup> Bericht «Unterstützung der Kinder und Jugendlichen im Kanton Freiburg. Stand der aktuellen Politik und Entwicklungspotenzial» (deutsche Zusammenfassung), «Portraits des politiques de l'enfance et de la jeunesse de l'Etat de Fribourg» (Anhang I, nur Französisch), GSD, Staat Freiburg, 2015.

indes ankündigen, dass der erste Bericht über die Armut, der dem Postulat 2010-GC-11 Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel Folge leistet, Informationen im Zusammenhang mit dem angesprochenen Thema enthalten wird; dieser wird dem Grossen Rat in Kürze vorliegen.

Der Staatsrat weist noch darauf hin, dass auch die flankierenden Massnahmen im Rahmen der dritten Reform der Unternehmensbesteuerung (USR III) in Form eines nicht unwesentlichen finanziellen Beitrags zur Finanzierung von Begleitmassnahmen in den Bereichen Berufsbildung, Familienzulagen und familienergänzende Tagesbetreuung berücksichtigt werden sollten.

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, das Postulat abzulehnen.

Den 5. September 2016

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitserklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 2582ff.

---

**Postulat 2014-GC-183 Susanne Aebischer/  
Antoinette Badoud  
Effets de l'offre en accueil extrafamilial  
sur la situation financière du canton<sup>1</sup>**

**Réponse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat confirme l'hypothèse des députées. L'effet positif de l'offre en matière d'accueil extrafamilial sur l'activité professionnelle des parents et leurs revenus est incontesté. Il en va de même pour l'impact sur les recettes fiscales. Partant, le Conseil d'Etat est disposé à élaborer, dans le cadre des mesures d'accompagnement à la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), un nouveau programme d'incitation à la création de places et de subventionnement afin de consolider les avantages de ces structures (cf. également réponse à la Motion 2014-GC-101: Burgener Woeffray Andrea, Roubaty François – Prolongation des fonds cantonaux d'incitation à la création de places dans les crèches et les accueils extrascolaires).

En revanche, l'analyse demandée par les députées se heurte à des obstacles pratiques importants. De ce fait, le Conseil d'Etat cible son rapport sur les raisons pour lesquelles une telle démarche est difficilement réalisable et résume pourquoi les résultats sont, de ce fait, peu probants.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à accepter le postulat et se propose d'y donner suite directe par le rapport présenté en annexe.

---

<sup>1</sup> Déposé et développé le 21 novembre 2014, BGC p. 2647.

Le 5 septembre 2016

- > Rapport pp. 2865ss; discussion pp. 2574ss.

—

**Postulat 2014-GC-183 Susanne Aebischer/  
Antoinette Badoud  
Auswirkungen des Angebots in der  
ausserfamiliären Betreuung auf die  
finanzielle Lage des Kantons<sup>2</sup>**

**Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat bestätigt die Hypothese der Grossrätinnen. Die positiven Auswirkungen des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Beschäftigung der Eltern und ihre Einkommen ist unbestritten. Dasselbe gilt für die Steuereinnahmen. Folglich ist der Staatsrat bereit, im Rahmen der flankierenden Massnahmen der dritten Reform der Unternehmensbesteuerung (USR III) ein neues Programm zur Förderung und Subventionierung von Betreuungsplätzen zu erarbeiten, um die Vorteile dieser Einrichtungen zu stärken (s. auch Antwort auf die Motion 2014-GC-183: Burgener Woeffray Andrea, Roubaty François – Verlängerung der kantonalen Fonds zur Förderung der Schaffung von Krippenplätzen und ausserschulischen Betreuungsplätzen).

Der von den Grossrätinnen geforderten Analyse stehen hingegen erhebliche praktische Hindernisse im Wege. Aus diesem Grund richtet der Staatsrat seinen Bericht darauf aus, weshalb ein solches Vorgehen nur schwer umzusetzen ist und folglich die Ergebnisse nur von geringer Aussagekraft sind.

Der Staatsrat schlägt deshalb dem Grossen Rat vor, das Postulat anzunehmen und ihm mit dem beiliegenden Bericht direkte Folge zu leisten.

Den 5. September 2016

- > Bericht S. 2865ff.; Diskussion S. 2574ff.

---

<sup>2</sup> Eingereicht und begründet am 21. November 2014, TGR S. 2647.

## **Motion 2014-GC-212 Susanne Aebischer/ Antoinette Badoud Augmentation de la sécurité des enfants confiés aux structures d'accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg<sup>1</sup>**

### **Réponse du Conseil d'Etat**

L'intervention des députées Aebischer et Badoud s'inscrit dans la politique cantonale soucieuse de la sécurité des enfants confiés aux structures d'accueil. L'expérience pratique à ce jour démontre que les standards de sécurité sont adéquats et que les mesures de surveillance fonctionnent bien.

Le Conseil d'Etat a examiné les différents éléments de la motion. Il les a soumis pour avis aux principaux partenaires externes, à savoir l'Association des communes fribourgeoises, la Fédération fribourgeoise des accueils extrascolaires, la Fédération des crèches et garderies fribourgeoises et la Fédération fribourgeoise d'accueil familial de jour.

La Fédération fribourgeoise des accueils extrascolaires souhaite que les employé-e-s des structures soient soumi-e-s aux mêmes exigences que celles de la LPers. La Fédération des crèches et garderies fribourgeoises relève que la demande de renseignements policiers concerne principalement l'accueil familial de jour, puisqu'il porte sur les personnes qui habitent le lieu d'accueil. La Fédération fribourgeoise d'accueil familial de jour ne souhaite pas obtenir les données de police sensibles, mais uniquement un préavis positif ou négatif à l'engagement donné par un organisme à déterminer. Elle suggère de modifier le formulaire relatif à la santé en y intégrant plus de questions spécifiques. Enfin, elle trouve indispensable de fixer une récurrence des exigences de sécurité et propose un contrôle tous les quatre ans.

Pour l'Association des communes fribourgeoises, la production de l'extrait du casier judiciaire doit incomber à la personne qui postule pour une place dans une structure d'accueil, tout comme les frais y relatifs.

Pour obtenir une autorisation, les crèches, garderies et accueils extrascolaires doivent déjà déposer un extrait du casier judiciaire et un certificat médical de la personne responsable. Il incombe à la crèche ou la garderie de demander ces documents à tous les autres collaborateurs et collaboratrices.

Pour l'accueil familial de jour, il faut faire la distinction entre les assistantes parentales affiliées à une association et les assistantes parentales dites indépendantes. Les assistantes parentales affiliées à une association doivent s'annoncer auprès de l'association et sont surveillées par cette dernière. Les assistantes parentales indépendantes s'annoncent direc-

tement au SEJ et doivent déjà y déposer un extrait du casier judiciaire et un certificat médical.

Certains cantons demandent que les collaboratrices et collaborateurs des structures produisent un certificat de mœurs. Le certificat est délivré par les communes. Ainsi, le contenu porte en premier lieu sur les infractions au droit communal et son intérêt est par conséquent limité.

Enfin, pour renforcer la protection, la DSAS a publié en 2015 avec la fondation Charlotte Olivier, la brochure «Protocole de dépistage et d'orientation de la maltraitance envers les mineur-e-s», accessible sur Internet. En cas de suspicion ou d'incertitude, cette publication oriente les personnes en contact avec les mineurs vers les instances de protection compétentes.

### **1. Extrait des procédures pénales en cours**

Les députées Aebischer et Badoud demandent la création d'une base légale permettant aux autorités de surveillance (SEJ et associations déléguées) de prendre tous les renseignements de police utiles pour déterminer l'aptitude personnelle et le caractère des personnes assurant le placement (directeur, personnel de la structure), ainsi que pour pouvoir enquêter sur les personnes habitant le lieu d'accueil et pouvant de ce fait entrer en contact avec les enfants accueillis.

Le Conseil d'Etat partage le souci des députées Aebischer et Badoud et est disposé à renforcer le dispositif qui, il faut le souligner, fonctionne déjà bien. Néanmoins, le but recherché peut être atteint de manière plus rationnelle et plus respectueuse des droits fondamentaux que celle proposée par les députées.

Le casier judiciaire VOSTRA répertorie les jugements, les sanctions et leur exécution, mais aussi les procédures pénales en cours. L'accès à ce casier serait nécessaire pour permettre de prendre tous les renseignements de police utiles pour déterminer l'aptitude personnelle et le caractère des personnes assurant le placement, ainsi que pour pouvoir enquêter sur les personnes habitant le lieu d'accueil.

Ce casier est de droit fédéral. Il ne peut être utilisé qu'à des fins précises, spécifiées dans le droit fédéral. En matière de protection de l'enfant, il doit être demandé pour les parents candidats à l'adoption. En revanche, un accès n'était pas prévu jusqu'à ce jour dans le cadre de la surveillance des structures d'accueil extrafamilial de jour.

Le droit fédéral relatif au casier judiciaire a été révisé en date du 17 juin 2016. Les travaux de mise en œuvre avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi nécessiteront encore plusieurs années. L'accès au casier judiciaire a été élargi, notamment aux informations sur les procédures pénales en cours, mais cela ne concerne que les personnes qui doivent obtenir une autorisation et qui sont soumis à une surveillance. Or, les

<sup>1</sup> Déposée et développée le 19 décembre 2014, BGC p. 3091.

assistantes parentales doivent uniquement s'annoncer et non pas disposer d'une autorisation. Les personnes vivant dans le ménage des assistantes parentales ne sont pas non plus assujetties au régime d'autorisation. Ainsi, la situation légale ne changera pas pour les personnes principalement visées par la motion.

A défaut d'accès au casier judiciaire VOSTRA, qui aurait été la source d'information appropriée, nous avons examiné la possibilité de recourir aux fichiers de police. Cependant, cette piste s'est avérée inadéquate, car elle ne tient pas compte du fait que les données actuelles de police ne renseignent pas sur l'issue des procédures pénales. Ainsi, il se peut qu'une personne figure dans les fichiers de police comme prévenue d'une affaire de mœurs, alors qu'elle a été acquittée par une autorité judiciaire. Avec la modification récente de la loi sur la justice, la Police cantonale est certes renseignée sur les suites des affaires pénales. Cette communication ne se fera toutefois pas de manière rétroactive, de sorte que le cas de figure évoqué risque de se produire en tout temps. Il va sans dire qu'une telle situation violerait le principe d'exactitude des données, une règle élémentaire et incontestée de la protection des données.

Par ailleurs, les fichiers de police contiennent de nombreuses données personnelles sensibles qui ne sont pas utiles pour l'autorité de surveillance en matière d'accueil extrafamilial. En effet, les personnes peuvent figurer dans les fichiers non seulement en qualité de prévenu, mais également comme victime, témoin, personne susceptible de donner des renseignements, etc. Incontestablement, il s'agit de données hautement sensibles qui ne sauraient être divulguées. Ainsi, la police devrait procéder à un toilettage des inscriptions de plusieurs milliers de personnes avant de les communiquer, avec toutes les incertitudes liées à ce qui doit figurer ou pas dans l'extrait.

Selon la proposition, la police ne communiquerait pas directement avec les personnes ou les structures d'accueil concernées, mais transmettrait l'extrait à l'autorité de surveillance cantonale qui émettrait un préavis. Cette procédure n'est pas convaincante pour plusieurs raisons. Il s'agit d'un système de tri compliqué qui dilue les informations, de sorte que les instances décisionnelles n'obtiennent pas toutes les informations nécessaires pour décider en connaissance de cause. La structure obtient un préavis positif ou négatif sans aucune explication et doit prendre des décisions importantes concernant le personnel sans en connaître les raisons. Il est de surcroît difficile, en l'absence d'informations cruciales, de justifier une décision auprès des personnes concernées. L'autorité de surveillance des milieux d'accueil n'a pas accès à l'ensemble du dossier de police, car ce dernier a déjà été toiletté par la police, ni au dossier du personnel de la structure d'accueil (qui contient l'extrait du casier judiciaire). Elle doit rendre des préavis sans pouvoir entendre les personnes concernées et sans pouvoir se faire une image sur la base d'un entretien ou d'un dossier de candidature. La police doit faire

tout un travail de toilettage pour une information qui ne sera de toute manière pas transmise en dehors de l'Etat. Tant la police que l'autorité de surveillance devraient apprécier des éléments concernant des personnes qu'elles n'ont pas entendues, ce qui laisse une marge d'interprétation trop importante. Bref, ce système serait beaucoup trop compliqué pour être efficace.

Il va sans dire que l'introduction d'un tel dispositif nécessiterait la création de nouveaux postes pour assumer ces nouvelles tâches pour un résultat peu satisfaisant. En présence de toutes ces interrogations, le Conseil d'Etat est convaincu que la proposition relative aux extraits des procédures pénales en cours n'est pas judicieuse et ne devrait pas être suivie.

## 2. Consultation du casier judiciaire

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le nouvel art. 371a du Code pénal prévoit que toute personne qui postule à une activité professionnelle ou à une activité non professionnelle organisée impliquant des contacts réguliers avec des mineurs ou d'autres personnes particulièrement vulnérables ou qui exerce une telle activité peut demander un extrait spécial de son casier judiciaire. L'extrait spécial comprend uniquement tous les jugements qui contiennent une interdiction d'exercer une activité, une interdiction de contact ou une interdiction géographique visant à protéger les mineurs ou les autres personnes particulièrement vulnérables.

En réponse à la motion Nicolas Kolly/Albert Lambelet (M 2014-GC-123), le Conseil d'Etat s'est déclaré d'accord d'introduire une obligation de consulter l'extrait du casier judiciaire au sens de l'art. 371a CP pour l'engagement de tout membre du personnel de l'Etat ayant une activité impliquant des contacts réguliers avec des mineurs. Le Grand Conseil ayant accepté cette motion, un projet de modification de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers) est en cours d'élaboration.

La pratique actuelle du SEJ est déjà plus restrictive. En effet, il existe différents extraits du casier judiciaire. L'extrait communément utilisé est le «casier judiciaire destiné à des particuliers» ancré à l'art. 371 CP. Cet extrait contient plus d'informations que celui prévu par l'art. 371a CP. Y sont mentionnés les jugements pour crime et pour délit, ainsi que les jugements pour contravention dans lesquels est prononcée une interdiction d'exercer une activité, une interdiction de contact ou une interdiction géographique. Le SEJ requiert déjà cet extrait du casier judiciaire pour les personnes responsables d'une structure sujette à autorisation et pour les assistantes parentales indépendantes, annoncées directement au SEJ.

Le Conseil d'Etat peut dès lors entrer en matière quant à l'introduction d'une base légale formelle pour la pratique actuelle. Cette base légale serait introduite dans la LStE. En

tant qu'employeurs procédant aux engagements de personnel, les structures demanderaient aussi les extraits du casier judiciaire au sens de l'art. 371 CP pour leurs collaborateurs et collaboratrices.

A noter qu'avec le renouvellement des autorisations d'exploiter, les autorités de surveillance redemandent un extrait du casier judiciaire. Cela permet une continuité des mesures de contrôles pour les milieux sujets à autorisation.

### 3. Production d'un certificat médical

Les députées Aebischer et Badoud appellent de leurs vœux l'utilisation d'un formulaire médical comme celui utilisé à Genève, afin de documenter le bon état de santé des professionnel-le-s accueillant des enfants.

Fribourg utilise déjà un formulaire médical mis à disposition par le SEJ. Ce formulaire a fait ses preuves pour les catégories de personnes auxquelles l'obligation s'applique. Son contenu a par ailleurs été rediscuté avec le Service du médecin cantonal en 2014. Notre canton a retenu un modèle avec des questions plus ouvertes, ce qui responsabilise plus le ou la médecin et lui donne aussi plus la possibilité de s'exprimer sur des spécificités qui ne figureraient pas sur un formulaire standardisé.

Le Conseil d'Etat est disposé à introduire une base légale concernant le certificat médical.

### 4. Prise en charge des coûts

Les députées demandent que la question de la prise en charge du coût des extraits requis soit réglée. Selon la règle générale, la pratique actuelle, le modèle proposé en réponse à la motion Kolly/Lambelet et le souhait de l'Association des communes fribourgeoises, l'émolument est à prendre en charge par la personne elle-même. Une clarification de la prise en charge des coûts n'est pas nécessaire.

### 5. Conclusion

En résumé, le Conseil d'Etat propose de fractionner la motion. Il invite le Grand Conseil à:

- > accepter de modifier la LStE en y introduisant la production d'un extrait du casier judiciaire au sens de l'art. 371 CP et un certificat médical en procédure de postulation pour le personnel des structures d'accueil extrafamilial et les assistantes parentales;
- > refuser l'exigence d'un extrait des procédures pénales en cours.

Au cas où le Grand Conseil ne voudrait pas fractionner la motion, le Conseil d'Etat lui propose de la rejeter.

Le 23 août 2016

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages p. 2578ss.

—

## Motion 2014-GC-212 Susanne Aebischer/ Antoinette Badoud Mehr Sicherheit für Kinder in familienergänzenden Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg<sup>1</sup>

### Antwort des Staatsrats

Der Vorstoss der Grossrätinnen Aebischer und Badoud ist im Sinne der kantonalen Politik, die um die Sicherheit der in den Betreuungseinrichtungen untergebrachten Kinder bedacht ist. Die bisherigen Erfahrungen machen deutlich, dass die Sicherheitsstandards angemessen sind und die Aufsichtsmassnahmen gut funktionieren.

Der Staatsrat hat die verschiedenen Elemente der Motion geprüft. Dazu hat er die wichtigsten externen Partner um eine Stellungnahme gebeten: den Freiburger Gemeindeverband, den Verband der ausserschulischen Betreuungseinrichtungen des Kantons Freiburg, den Freiburger Krippenverband und den Verband Freiburgischer Tagesfamilien.

Der Verband der ausserschulischen Betreuungseinrichtungen des Kantons Freiburg möchte, dass für die Angestellten von Betreuungseinrichtungen die gleichen Bestimmungen gelten wie für das Staatspersonal (Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal [StPG]). Der Freiburger Krippenverband weist darauf hin, dass der Antrag um polizeiliche Auskünfte insbesondere die Betreuung durch Tagesfamilien betrifft, da dieser die Personen berührt, die in der Betreuungsstätte wohnen. Der Verband Freiburgischer Tagesfamilien möchte nicht auf heikle Polizeidaten zugreifen können, sondern lediglich einen positiven oder negativen Vorbescheid in Bezug auf die Anstellung einer Person bekommen, wobei dieser von einer noch zu bestimmenden Einrichtung abgegeben werden soll. Er schlägt vor, künftig spezifischere Fragen in den Gesundheitsfragebogen aufzunehmen. Schliesslich findet er es unerlässlich, dass die Sicherheitsanforderungen regelmässig überprüft werden und schlägt deshalb vor, dass alle vier Jahre eine Kontrolle durchgeführt wird.

Der Freiburger Gemeindeverband ist der Ansicht, dass die Person, die sich um eine Stelle in einer Betreuungseinrichtung bewirbt, den Auszug aus dem Betreibungsregister ein-

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 19. Dezember 2014, TGR S. 3091.

reichen und auch für die damit verbundenen Kosten aufkommen soll.

Um eine Betriebsbewilligung zu erhalten, müssen Krippen, Horte und ausserschulische Betreuungseinrichtungen bereits einen Betreibungsregisterauszug und ein ärztliches Zeugnis der verantwortlichen Person vorweisen können. Es obliegt der Krippe oder dem Hort, diese Dokumente auch von allen anderen Mitarbeitenden einzufordern.

Bei den Tagesfamilien ist zwischen einem Verein angegliederten Tageseltern und so genannten selbstständigen Tageseltern zu unterscheiden. Erstere müssen sich beim Verein anmelden und werden von diesem beaufsichtigt; Zweitere melden sich direkt beim JA an und müssen heute schon einen Strafregisterauszug und ein ärztliches Zeugnis einreichen.

Einige Kantone verlangen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Betreuungseinrichtung ein Leumundszeugnis vorweisen. Dieses wird von den Gemeinden ausgestellt. Folglich betrifft dieses in erster Linie Verstösse gegen das Gemeinderecht, weshalb es nur von beschränktem Interesse ist.

Für einen effizienteren Schutz hat die GSD mit der Stiftung Charlotte Olivier im 2015 die Broschüre «Protokoll zur Früherkennung und Weiterleitung von Fällen der Kindesmisshandlung (0 bis 18 Jahre)» herausgegeben; diese ist online verfügbar und leitet Personen, die mit Minderjährigen zu tun haben, im Zweifels- oder Verdachtsfall an die zuständigen Schutzbehörden weiter.

### 1. Auszug aus den laufenden Strafverfahren

Die Grossrätinnen Aebischer und Badoud fordern die Schaffung einer Gesetzesgrundlage, die den Aufsichtsbehörden (JA und beauftragte Vereine) die Möglichkeit gibt, alle polizeilichen Auskünfte zur Überprüfung der persönlichen Eignung und des Charakters der Betreuungspersonen (Krippenleitung und -personal) einzuholen sowie Nachforschungen zu den Personen, die in der Betreuungsstätte wohnen und somit Kontakt zu den betreuten Kindern aufnehmen können, anzustellen.

Der Staatsrat teilt dieses Anliegen und ist bereit, das unbestreitbar bereits gut funktionierende Dispositiv zusätzlich auszubauen. Trotzdem gibt es eine rationellere Lösung, das angestrebte Ziel zu erreichen, als die der Motionärinnen, und zudem die Grundrechte besser respektiert.

Der VOSTRA-Strafregisterauszug enthält Urteile, Sanktionen und deren Vollzug, aber auch die laufenden Strafverfahren. Um alle erforderlichen polizeilichen Auskünfte zur Bestimmung der persönlichen Eignung und des Charakters der Betreuungspersonen einzuholen und Nachforschungen über die in der Betreuungsstätte wohnenden Personen anzustellen, wäre ein Zugriff auf diesen Auszug notwendig.

Er unterliegt dem Bundesrecht und kann nur zu bestimmten Zwecken verwendet werden, die im Bundesrecht ausgeführt werden. In Bezug auf den Kinderschutz muss dieser Auszug von den potentiellen Adoptiveltern eingefordert werden. Im Rahmen der Aufsicht über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen ist derzeit hingegen kein Zugriff vorgesehen.

Das Bundesrecht im Zusammenhang mit dem Strafregister ist am 17. Juni 2016 geändert worden. Die Anpassungen zur Umsetzung des neuen Gesetzes werden noch mehrere Jahre dauern. Der Zugriff auf das Strafregister, namentlich auf Informationen im Zusammenhang mit laufenden Strafverfahren, ist erweitert worden. Betroffen sind aber nur Personen, die einer Bewilligungs- und Aufsichtspflicht unterliegen. Tageseltern müssen sich jedoch lediglich anmelden und keine Bewilligung einholen. Ebenso wenig unterliegen die Personen, die im gleichen Haushalt wie die Tageseltern leben, einer Bewilligungspflicht. Somit wird sich die Gesetzeslage für die Hauptadressatinnen und -adressaten der Motion nicht ändern.

Das VOSTRA-Strafregister wäre die ideale Informationsquelle gewesen; da jedoch ein Zugriff auf dieses nicht möglich ist, wurde auch noch die Möglichkeit der Einsicht in die polizeilichen Akten geprüft. Es stellte sich jedoch heraus, dass dies keine gute Lösung ist, denn die aktuellen Polizei-Daten geben keine Auskunft über den Ausgang der Strafverfahren. So kann es sein, dass eine Person wegen eines Sittlichkeitsverbrechens in der Polizeidatenbank registriert ist, obwohl sie von einer Gerichtsbehörde von diesem freigesprochen wurde. Mit der jüngsten Änderung des Justizgesetzes wird die Kantonspolizei zwar über die Folgen der Strafverfahren informiert; diese Information wird jedoch nicht rückwirkend erfolgen, weshalb das erwähnte Beispiel zu jeder Zeit eintreffen kann. Dass eine solche Situation gegen den Grundsatz der sachlichen Richtigkeit der Daten – eine grundlegende und unangefochtene Regel des Datenschutzes – verstossen würde, steht ausser Frage.

Des Weiteren enthalten die Polizeiakten zahlreiche sensible Personendaten, die der Aufsichtsbehörde im Bereich familienergänzende Betreuung jedoch nichts bringen. Eine Person kann nämlich nicht nur als Angeklagte/r in den polizeilichen Akten aufgeführt sein, sondern auch als Opfer, Zeugin/Zeuge, Auskunftsperson usw. Dabei handelt es sich zweifellos um hochsensible Daten, die nicht bekannt gegeben werden dürfen. Die Polizei müsste somit die Einträge mehrerer tausend Personen aussortieren, bevor sie diese kommuniziert, wobei die Unsicherheiten in Bezug darauf, was im Auszug enthalten sein soll oder nicht, fortbestehen.

Laut Vorschlag stünde die Polizei nicht direkt mit den betroffenen Betreuungspersonen oder -einrichtungen in Kontakt, sondern würde den Auszug der kantonalen Aufsichtsbehörde übermitteln, die einen Vorbescheid erlassen würde. Dieses

Vorgehen ist aus verschiedenen Gründen nicht überzeugend: Es handelt sich dabei um ein kompliziertes Sortiersystem, das die Informationen «ausdünnert», sodass die Entscheidsträger nicht alle erforderlichen Informationen bekommen, um einen aufgeklärten Entscheid zu treffen. Die Einrichtung bekommt einen positiven oder negativen Vorbescheid, ohne jegliche Erklärung, und muss wichtige Personalentscheidungen treffen, ohne die Gründe dafür zu kennen. Darüber hinaus ist es schwierig, vor den Betroffenen einen Entscheid zu begründen, wenn wichtige Informationen fehlen. Die Aufsichtsbehörde für Betreuungseinrichtungen kann weder auf die gesamte Polizeiakte – diese wurde bereits von der Polizei «aussortiert» – noch auf das Personaldossier der Betreuungseinrichtung (in diesem ist der Strafregisterauszug enthalten) zugreifen. Sie muss einen Vorbescheid erlassen, ohne die betroffenen Personen anhören zu können und ohne sich anhand eines Gesprächs oder eines Bewerbungsdossiers ein Bild von diesen machen zu können. Die Polizei muss also einen erheblichen Sortieraufwand betreiben, für eine Information, die sowieso staatsintern bleiben wird. Sowohl die Polizei als auch die Aufsichtsbehörde müssen anhand von Angaben über Personen befinden, die sie nicht angehört haben, wodurch ein grosser Interpretationsspielraum entsteht. Kurz: Das System wäre viel zu kompliziert, um effizient zu sein.

Es steht ausser Frage, dass die Einführung eines solchen Systems die Schaffung neuer Stellen bedingen würde, um die neuen Aufgaben zu bewältigen, jedoch mit eher unzufriedenstellendem Ergebnis. In Anbetracht all dieser Fragen ist der Staatsrat überzeugt, dass der Vorschlag im Zusammenhang mit dem Auszug aus den laufenden Strafverfahren nicht sinnvoll ist und deshalb nicht weiterverfolgt werden sollte.

## 2. Einsicht in das Strafregister

Seit dem 1. Januar 2015 sieht der neue Artikel 371a StGB vor, dass jede Person, die sich für eine berufliche oder eine organisierte ausserberufliche Tätigkeit, die einen regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen oder mit anderen besonders schutzbedürftigen Personen umfasst, bewirbt oder eine solche Tätigkeit ausübt, einen sie betreffenden Sonderprivatauszug aus dem Strafregister anfordern kann. Im Sonderprivatauszug erscheinen lediglich Urteile, die ein Tätigkeitsverbot oder ein Kontakt- und Rayonverbot enthalten, sofern dieses Verbot zum Schutz von Minderjährigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen erlassen wurde.

In seiner Antwort auf die Motion Kolly/Lambelet (M 2014-GC-123) hatte sich der Staatsrat bereit erklärt, die Einsicht in den Strafregisterauszug im Sinne von Artikel 371a StGB im Zusammenhang mit der Anstellung von Staatspersonal, das regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen hat, zur Pflicht zu machen. Der Grosse Rat hatte diese Motion genehmigt; deshalb wird derzeit ein Entwurf zur Änderung des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG) ausgearbeitet.

Die derzeitige Praxis des JA ist bereits strenger. Es gibt nämlich verschiedene Arten von Strafregisterauszügen. Der Auszug, der üblicherweise verwendet wird, ist der «Privatauszug» nach Artikel 371 StGB. Dieser enthält mehr Informationen als derjenige nach Artikel 371a StGB. Darin enthalten sind die Urteile wegen Verbrechen und Vergehen sowie die Urteile wegen Übertretungen, für die ein Berufs-, Kontakt- oder Rayonverbot ausgesprochen wurde. Das JA verlangt diesen Auszug bereits von den Verantwortlichen der bewilligungspflichtigen Einrichtungen sowie von den selbstständigen Tageseltern, die sich direkt beim JA anmelden.

Demnach kann der Staatsrat auf die Einführung einer formellen Gesetzesgrundlage in Bezug auf die jetzige Praxis eintreten. Diese könnte ins FBG aufgenommen werden. Als Arbeitgebende, die Personal einstellen, würden diese Einrichtungen von den Mitarbeitenden ebenfalls einen Strafregisterauszug nach Artikel 371 StGB verlangen.

Dem ist anzufügen, dass die Aufsichtsbehörden bei einer Erneuerung der Betriebsbewilligungen einen neuen Strafregisterauszug einfordern. Dadurch kann die Kontinuität der Kontrollmassnahmen für die bewilligungspflichtigen Einrichtungen gewährleistet werden.

## 3. Einreichen eines ärztlichen Zeugnisses

Die Grossrätinnen Aebischer und Badoud wünschen sich, dass wie in Genf ein medizinischer Fragebogen zur Anwendung kommt, mit dem der gute Gesundheitszustand des Betreuungspersonals ausgewiesen werden kann.

Im Kanton Freiburg wird bereits ein medizinischer Fragebogen verwendet, der vom JA zur Verfügung gestellt wird. Dieser hat sich für die dafür bestimmten Personenkategorien bewährt. Ausserdem wurde sein Inhalt 2014 mit dem Kantonsarztamt überarbeitet. Der Kanton Freiburg hat sich für ein Modell mit offeneren Fragen entschieden, wodurch die Ärztin oder der Arzt mehr Verantwortung hat und somit auch die Möglichkeit bekommt, sich zu Besonderheiten zu äussern, die auf einem Standard-Formular nicht vorkommen.

Der Staatsrat ist bereit, eine gesetzliche Grundlage für das ärztliche Zeugnis einzuführen.

## 4. Kostenübernahme

Die Grossrätinnen wollen, dass geregelt wird, wer die Kosten für die erforderlichen Auszüge trägt. Im Allgemeinen, in der heutigen Praxis, entsprechend dem Modell der Antwort auf die Motion Kolly/Lambelet und gemäss dem Wunsch des Freiburger Gemeindeverbandes muss die betroffene Person selbst für die Kosten aufkommen. Die Frage nach der Kostenübernahme muss also nicht geklärt werden.

## 5. Schluss

Zusammenfassend schlägt der Staatsrat eine Aufteilung der Motion vor. Er fordert den Grossen Rat auf:

- > in eine Änderung des FBG einzuwilligen, für die Einreichung eines Strafregisterauszugs im Sinne von Artikel 371 StGB und eines ärztlichen Zeugnisses durch das Personal von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen und die Tagesfamilien im Rahmen des Anstellungsverfahrens;
- > die Anforderung eines Auszugs aus den laufenden Strafverfahren abzulehnen.

Sollte der Grosse Rat die Motion nicht aufteilen wollen, so schlägt der Staatsrat ihm vor, sie abzulehnen.

Den 23. August 2016

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitserklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 2578ff.

---

## Motion 2016-GC-11 Antoinette Badoud/ Michel Losey Loi sur les impôts communaux (abolition de la fonction dirigeante – art. 9)<sup>1</sup>

### Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, nous tenons à rappeler que la répartition intercommunale du produit de l'impôt des fonctions dirigeantes a déjà fait l'objet d'une interpellation au Grand Conseil le 22 septembre 1999 (no 462.99), et de deux motions (déposées le 16 décembre 2014/2014-GC-210 et le 23 juin 2015/2015-GC-81). Les arguments invoqués dans les différentes réponses du Conseil d'Etat sont toujours pertinents.

Nous notons également que les motionnaires ne font pas référence à l'activité indépendante. Nous partons dès lors du principe que la répartition paritaire actuelle demeure, raison pour laquelle cet aspect n'est pas thématiquement traité dans la présente prise de position.

Ces points étant précisés, le Conseil d'Etat répond à la motion comme il suit:

Au niveau cantonal, sur la base de l'article 9 al. 4 LICo et de la jurisprudence cantonale, on est en présence d'une fonction dirigeante lorsque le contribuable est à la tête d'une importante entreprise commerciale, artisanale ou industrielle avec une responsabilité particulière (signature individuelle, pouvoir de décision, engagement de personnel, etc.) et un nombreux personnel sous ses ordres. Dans la pratique, le Service

cantonal des contributions (SCC) a admis que cette condition est en principe remplie à partir de 30 employés.

Au niveau fédéral, les conditions à remplir pour reconnaître l'existence d'une fonction dirigeante sont plus strictes. Ainsi, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF), une personne qui gère 70 à 100 employés ne remplit pas la condition du nombreux personnel (Archives 73 p. 420) nécessaire à la reconnaissance d'une fonction dirigeante dans les relations intercantionales. Pour qu'il soit procédé à une répartition intercantonale en raison de l'exercice d'une fonction dirigeante, il faut ainsi plus de 100 employés. Il est en outre nécessaire que le contribuable séjourne au lieu de travail durant la semaine.

La suppression du statut de fonction dirigeante prévu à l'article 9 al. 4 LICo abolirait la pratique cantonale en matière de fonction dirigeante au niveau intercommunal. En revanche, sur la base de l'article 1 al. 2 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes du 14 décembre 1990 (LHID; RS 642.14), le SCC pourrait être amené à traiter une demande de répartition d'une commune, même en l'absence de disposition sur la fonction dirigeante dans le droit cantonal, dans la mesure où un contribuable remplirait les conditions de la fonction dirigeante retenues par la jurisprudence du Tribunal fédéral. L'abrogation de la fonction dirigeante dans le droit cantonal entraînerait néanmoins une forte diminution du nombre de cas en raison des critères restrictifs exigés par la doctrine et jurisprudence en matière de répartition intercantonale.

Les conséquences financières de la mesure proposée se traduiraient par une modification des parts respectives de la commune de domicile et de la commune du lieu de travail au produit de l'impôt des personnes exerçant une fonction dirigeante. Bien entendu, seules les communes concernées seraient touchées. On peut ainsi constater que la suppression demandée par les motionnaires diminuerait la cote d'une quinzaine de communes.

Les conséquences de la motion sur la péréquation intercommunale ne sont pas mesurables, mais leur impact devrait rester limité. Néanmoins, on peut s'attendre à ce que l'effet escompté, soit générer plus de recettes pour les communes de domicile, soit partiellement atténué par les effets péréquatifs. En effet, les communes touchées sont principalement des communes contributrices à la péréquation financière intercommunale des ressources.

Selon les motionnaires, le cadre en vigueur ne se justifie plus étant donné qu'il incombe à la commune de domicile du chef d'entreprise de supporter tous les coûts d'infrastructure. Le Conseil d'Etat relève néanmoins que les communes qui disposent encore de zones industrielles et artisanales sont amenées à les développer afin de garantir leur développement économique et, plus généralement, celui du canton. Pour ce faire, elles supportent des coûts importants que les com-

<sup>1</sup> Déposée le 5 février 2016, BGC p. 446; développée le 17 mars 2016, BGC p. 919.

munes de domicile ne subissent pas forcément. Ce faisant, il est judicieux qu'elles puissent bénéficier de recettes fiscales afin de rentabiliser leurs investissements. En contrepartie, elles contribuent à la péréquation intercommunale, dont bénéficient potentiellement les communes de domicile.

Compte tenu des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat estime que la réglementation en vigueur mérite d'être maintenue et propose par conséquent de rejeter la motion.

Le 23 août 2016

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages p. 2519ss.

—

**Motion 2016-GC-11 Antoinette Badoud/  
Michel Losey  
Gesetz über die Gemeindesteuern  
(Aufhebung der leitenden Stellung – Art. 9)<sup>1</sup>**

**Antwort des Staatsrats**

Im Vorfeld möchten wir daran erinnern, dass die interkommunale Steuerauscheidung für Personen in leitender Funktion schon am 22. September 1999 Gegenstand einer Interpellation an den Grossen Rat (Nr. 462.99) und auch Thema zweier Motionen war (eingereicht am 16. Dezember 2014/2014-GC-210 und am 23. Juni 2015/2015-GC-81). Die Argumente, die der Staatsrat in seinen jeweiligen Antworten vorgebracht hat, sind immer noch gültig.

Wie stellen auch fest, dass sich die Motionäre nicht auch auf die selbstständige Erwerbstätigkeit beziehen. Wir gehen daher davon aus, dass die aktuelle paritätische Aufteilung bestehen bleiben soll, weshalb dieser Aspekt in dieser Stellungnahme nicht thematisiert wird.

Nachdem dies geklärt ist, antwortet der Staatsrat wie folgt auf die Motion:

Auf kantonaler Ebene ist auf der Grundlage von Artikel 9 Abs. 4 GStG und der kantonalen Rechtsprechung dann von einer leitenden Stellung auszugehen, wenn die steuerpflichtige Person eine besondere Verantwortung trägt (Einzelunterschrift, Entscheidungsbefugnis, Personalanstellung usw.) und einem bedeutenden Handels-, Gewerbe- oder Industrieunternehmen mit zahlreichem Personal vorsteht. In der Praxis ist diese Voraussetzung für die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) ab 30 Angestellten erfüllt.

Auf Bundesebene sind die Voraussetzungen für die Annahme einer leitenden Stellung strenger. So erfüllt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine Person, die ein Unterneh-

men mit 70 bis 100 Angestellten leitet, die Voraussetzung des zahlreichen Personals (ASA 73 S. 420) für die Annahme einer leitenden Funktion im interkantonalen Verhältnis nicht. Für eine interkantonale Steuerauscheidung für eine Person in leitender Stellung braucht es also mehr als 100 Angestellte. Zudem muss die steuerpflichtige Person Wochenaufenthalter an ihrem Arbeitsort sein.

Mit der Abschaffung des Status der leitenden Stellung in Artikel 9 Abs. 4 GStG würde die kantonale Praxis in Bezug auf die leitende Stellung auf interkommunaler Ebene aufgehoben. Hingegen könnte sich die KSTV auf der Grundlage von Artikel 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14) veranlasst sehen, auch ohne kantonalrechtliche Bestimmung über die leitende Stellung auf ein Steuerauscheidungsgesuch einer Gemeinde einzugehen, sofern die steuerpflichtige Person die nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung geltenden Voraussetzungen für die Annahme einer leitenden Stellung erfüllten würde. Die Aufhebung der leitenden Stellung im kantonalen Recht würde jedoch zu einem erheblichen Rückgang der Zahl der Fälle führen, da die Kriterien für die interkantonale Steuerauscheidung nach Lehre und Rechtsprechung sehr restriktiv sind.

Finanziell gesehen würde die vorgeschlagene Massnahme eine Änderung der jeweiligen Anteile der Wohnsitzgemeinde und der Gemeinde des Arbeitsorts am Steuerertrag der steuerpflichtigen Personen in leitender Stellung bewirken. Natürlich würde dies nur die jeweiligen Gemeinden betreffen. Die von den Motionären verlangte Aufhebung hätte für etwa fünfzehn Gemeinden geringere Steuerbeträge zur Folge.

Die Folgen der Motion für den interkommunalen Finanzausgleich sind nicht messbar, aber ihre Auswirkungen dürften begrenzt sein. Allerdings ist damit zu rechnen, dass die erhoffte Wirkung, nämlich Steuermehreinnahmen für die Wohnsitzgemeinde zu generieren, mit den Finanzausgleichswirkungen teilweise abgeschwächt wird. Bei den betroffenen Gemeinden handelt es sich nämlich hauptsächlich um Gebergemeinden im interkommunalen Finanzausgleich (Ressourcenausgleich).

Den Motionären zufolge ist der geltende rechtliche Rahmen überholt, da die Wohnsitzgemeinde des Firmenchefs alle Infrastrukturkosten tragen muss. Der Staatsrat weist aber darauf hin, dass Gemeinden, die noch über Industrie- und Gewerbezone verfügen, diese Zonen zur Gewährleistung ihrer eigenen wirtschaftlichen Entwicklung sowie generell derjenigen des Kantons erschliessen müssen. Dies ist für sie mit hohen Kosten verbunden, die bei den Wohnsitzgemeinden nicht unbedingt anfallen. Daher sollten sie auch von Steuereinnahmen profitieren können, um ihre Investitionen zu rentabilisieren. Im Gegenzug tragen sie zum interkommu-

<sup>1</sup> Eingereicht am 5. Februar 2016, TGR S. 446; begründet am 17. März 2016, TGR S. 919.

nales Finanzausgleich bei, von dem wiederum die Wohnsitzgemeinden potenziell profitieren.

Nach dem Gesagten kommt der Staatsrat zum Schluss, dass die geltende Regelung beibehalten werden sollte, und beantragt folglich die Ablehnung der Motion.

Den 23. August 2016

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitserklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 2519ff.

\_\_\_\_\_

**Mandat 2016-GC-28 Rudolf Vonlanthen/  
Roland Mesot/Yvan Hunziker/Patrice  
Longchamp/Denis Grandjean/Alfons Piller/  
Isabelle Portmann/Fritz Glauser/Markus  
Zosso/Gilberte Schär  
Utilisation des ressources financières  
pour le repeuplement des lacs cantonaux  
ouverts à la pêche à permis<sup>1</sup>**

**Réponse du Conseil d'Etat**

Avant de répondre aux différents points du mandat, le Conseil d'Etat souhaite donner un aperçu du contexte légal.

La loi cantonale du 15 mai 1979 sur la pêche indique que les prescriptions suivantes doivent être appliquées pour respecter la volonté du législateur par rapport au repeuplement des eaux:

*Art. 31 Aménagement piscicole, repeuplement*

<sup>1</sup> *Le Service pourvoit au repeuplement des eaux sur lesquelles s'étend la régle de la pêche. A cet effet, il exploite ou fait exploiter des établissements et des installations de pisciculture.*

<sup>2</sup> *Pour des raisons scientifiques ou d'aménagement piscicole, notamment pour assurer le fonctionnement des piscicultures, le Service peut, dans le cadre de la législation fédérale, prendre des mesures ou accorder des autorisations dérogeant aux dispositions légales.*

<sup>3</sup> *30% au moins du produit des permis de pêche à la ligne sont affectés au repeuplement des eaux soumises à la régle.*

Ces prescriptions sont complétées par l'article 8 du règlement concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 2013, 2014 et 2015, respectivement par l'article 7 du règlement triennal 2016–2018, à savoir: «La taxe de repeuplement sert au financement de repeuplements piscicoles, au suivi des

populations piscicoles et d'améliorations des biotopes». Cette prescription a déjà été introduite à la fin des années 1990.

Ce règlement est adapté tous les trois ans afin de tenir compte de l'évolution de la situation (état biologique et état des populations, évolution des modes de pêche, etc.).

Ainsi nous pouvons répondre comme suit aux questions posées par les cosignataires:

**1. Affectation d'un montant de 668 000 francs à différentes mesures**

La FFSP a souhaité connaître les montants consacrés à l'alevinage des lacs et des rivières de 2002 à 2013, soit sur une période de 12 ans. Le SFF a fourni les chiffres demandés.

La FFSP a analysé ces chiffres et a souhaité des renseignements complémentaires concernant la justification des montants. Tous les justificatifs de 2002 à 2013 ont été repris avec les membres du comité de la FFSP et il a été constaté une différence de 668 000 francs entre les montants perçus dans le cadre de l'article 31 al. 3 de la loi sur la pêche, soit 2 324 069 francs, et les dépenses liées au repeuplement et à la revitalisation des cours d'eau, soit 1 656 069 francs.

Cette différence provient d'une interprétation de l'article 31 al. 1 de la loi sur la pêche précitée. Ce montant a été utilisé par l'Etat pour couvrir les frais liés au repeuplement, à la revitalisation des cours d'eau sur lesquels s'étend la régle de la pêche et au suivi des populations piscicoles.

Le terme de repeuplement est utilisé à l'article 31 de la loi sur la pêche précitée. Il n'est pas défini de manière plus précise dans la législation fédérale et cantonale. Dans le domaine halieutique on distingue deux grands types de repeuplement:

> *Le repeuplement dit naturel*

Le repeuplement naturel d'un cours d'eau ou lac se fait par la reproduction naturelle dans le milieu et/ou par le biais d'immigration d'espèces piscicoles depuis l'aval, l'amont ou d'un affluent. Ce repeuplement est le plus durable. Le repeuplement naturel peut être soutenu par différentes mesures, notamment par la création de frayères (graviers, bois mort etc.) ou par la revitalisation du milieu. Ces mesures sont clairement favorisées par la législation fédérale (loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche, art. 1).

> *Le repeuplement artificiel*

Par cela on entend la réintroduction de poissons dans un milieu (rempoissonnement, alevinage). Elle peut se faire selon différentes méthodes. Les plus courantes sont:

- a) L'introduction d'espèces sauvages provenant d'un milieu semblable.

<sup>1</sup> Déposé et développé le 18 mars 2016, BGC p. 923.

- b) L'introduction de poissons d'élevage provenant de géniteurs sauvages (pêche de pisciculture).
- c) L'introduction de poissons d'élevage provenant de géniteurs de pisciculture.

Plus le repeuplement est artificiel plus l'on est confronté à la problématique de non-adaptation des poissons au milieu récepteur, au phénomène de «pollution génétique» des populations résidentes, au phénomène de domestication.

A noter que les montants se rapportant à l'alinéa 3 de l'article 31 précité sont versés par les pêcheurs lorsqu'ils achètent leur permis de pêche annuel. L'Etat ne participe pas financièrement au repeuplement; par contre, il met à disposition des compétences scientifiques et les ressources humaines pour repeupler les lacs et cours d'eau de notre canton.

Les sommes perçues sur les permis de pêche à la ligne ont été entièrement utilisées pour améliorer le biotope des rivières et des lacs fribourgeois sous plusieurs formes, soit pour de l'alevinage, de la revitalisation des cours d'eau ou des études halieutiques dans le but de favoriser la reproduction naturelle des poissons et, dès lors, la qualité biologique des cours d'eau. Ces dépenses ont permis de maintenir et parfois même d'améliorer le rendement de la pêche dans les lacs et les rivières du canton.

La FFSP conteste cependant cette situation et demande que les sommes perçues soient entièrement attribuées à l'alevinage des cours d'eau et en particulier à l'alevinage des lacs artificiels. Elle conteste notamment que les études et autres revitalisations soient financées par la taxe de repeuplement perçue sur la vente des permis de pêche à la ligne.

A la suite de diverses rencontres ainsi que d'échanges de courriers, la DIAF a proposé la solution suivante à la FFSP afin de résoudre le conflit portant sur le repeuplement (courrier du 16 octobre 2015, précisé le 2 février 2016):

- > 218 000 francs sont pris en compte pour les projets de revitalisation des cours d'eau durant ces 12 dernières années
- > 150 000 francs sont pris en compte pour le travail réalisé par l'Etat pour l'alevinage durant cette même période 300 000 francs seront affectés à l'alevinage des lacs artificiels de Schiffenen et de La Gruyère durant une période de 20 ans.

Cela signifie que l'Etat aurait pris à sa charge environ 15 000 francs par an durant 20 ans pour aleviner ces deux lacs. Une convention aurait été établie avec la FFSP eu égard à ses besoins et conformément à la législation en vigueur.

Par courrier du 11 mars 2016, la FFSP a informé la DIAF que la proposition de résolution du différend financier avait été refusée à l'unanimité par l'assemblée des présidents cantonaux.

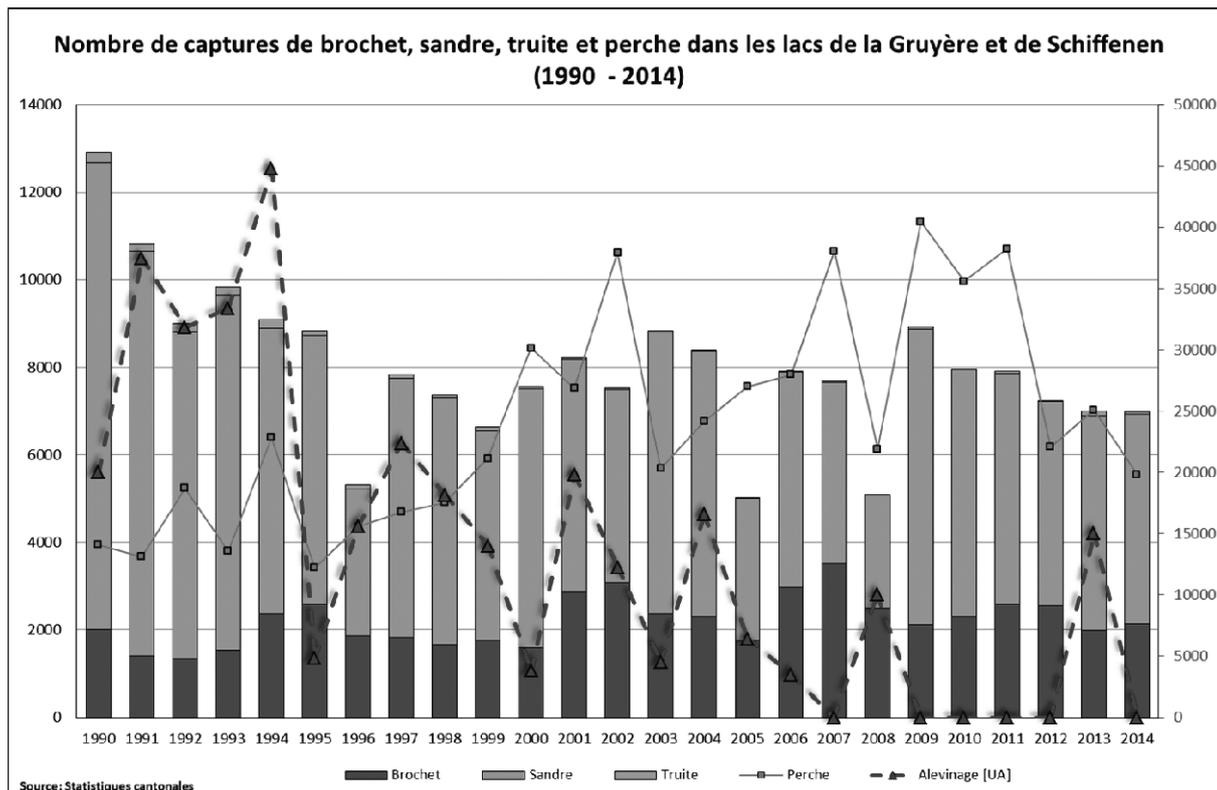
Dès lors, toutes les propositions faites par la DIAF sont devenues caduques.

Dans l'intervalle, les décomptes 2014 et 2015 présentés par le SFF ont également été contestés par la FFSP.

La réalisation d'un audit, comme proposé par les cosignataires, permettrait notamment d'examiner dans le détail si, le cas échéant dans quelle mesure, le montant de 668 000 francs avancé de part et d'autre jusqu'à ce jour peut être confirmé. L'analyse des bases légales utilisées pour l'affectation de ces montants devrait être un élément préalable à l'analyse financière.

2. *Selon la gestion piscicole du canton 2014 et 2015, nous demandons que l'alevinage (sandres et brochets) pour les lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir soit exécuté*

Le plan de gestion des lacs cantonaux réalisé en 2002 et révisé en 2014 ne prévoit en principe aucun alevinage avec ces espèces, sauf si les populations des espèces indigènes présentes sont en déclin. Les statistiques pour le brochet démontrent que depuis 2008 il n'y a plus eu de mise à l'eau de brochets et que la population reste stable. Les captures ne diminuent pas de manière significative et le nombre de permis est plutôt en augmentation.



Le sandre étant une espèce étrangère au bassin versant du Rhin, elle n'est pas favorisée activement par le SFF, conformément à l'article 1 al. 1 let. a de la loi fédérale sur la pêche du 21 juin 1991 (LFSP), lequel prévoit (buts) «de préserver ou d'accroître la diversité naturelle et l'abondance des espèces indigènes de poissons, d'écrevisses, d'organismes leur servant de pâture ainsi que de protéger, d'améliorer ou, si possible, de reconstituer leurs biotopes».

Le sandre a été introduit peu après la mise en eau des lacs de la Gruyère et de Schiffenen. Il y est toléré depuis et s'y reproduit naturellement. Selon l'annexe 2 de l'ordonnance du 24 novembre 1993 relative à la loi fédérale sur la pêche (OLFP), le sandre est admis dans les «installations de pisciculture et bassins de stockage; biotopes où le sandre est déjà présent sans avoir toutefois l'impact négatif sur la faune et la flore». Consulté à ce sujet l'Office fédéral de l'environnement a confirmé que l'immersion de sandres dans les lacs de la Gruyère et de Schiffenen «ne nécessite pas d'autorisation de la Confédération (...) tant que les critères de l'annexe 2 OLFP sont respectés». L'effet du sandre sur les populations indigènes n'a pas été étudié à ce jour.

Toutefois, un travail de fin d'étude rédigé par Monsieur Ch. Noël démontre que le contenu stomacal des sandres contient une part importante de perches, qui est une espèce indigène. Les statistiques pour le sandre montrent que la population reste stable, malgré l'absence d'alevinage.

Ces dernières années, le SFF a favorisé le repeuplement naturel en finançant la mise à l'eau de frayères artificielles (frayères flottantes, arbres immergés, etc.) dans le lac de la

Gruyère notamment. Une première étude réalisée en 2015 a démontré que ces frayères artificielles sont acceptées par les poissons présents dans le lac (cyprinidés, perches et autres).

En conclusion, le plan de gestion des lacs cantonaux 2002/2014 est appliqué. Selon les statistiques de pêche, aucun repeuplement artificiel (alevinage) n'est nécessaire pour assurer le maintien des deux espèces mentionnées. Au contraire, une mise à l'eau de poissons de provenance non régionale ou non indigène pourrait être à l'origine de problèmes sanitaires, de risques de «pollution génétique» et de perturbation de l'équilibre actuel entre les différentes populations de poissons établies dans les lacs cantonaux.

Dans un souci de collaboration avec les sociétés de pêche, un groupe de travail «Gestion des lacs» a été mis sur pied par le SFF en avril 2016 dans le but de rechercher et de trouver des solutions acceptables pour le repeuplement des lacs cantonaux. Le principe d'un alevinage avec des brochets indigènes, dont les géniteurs seraient prélevés dans les lacs de Morat, de Neuchâtel et éventuellement de Schiffenen, a d'ores et déjà été admis au sein de ce groupe de travail. L'élevage se ferait à la nouvelle pisciculture d'Estavayer-le-Lac. La possibilité d'un alevinage en sandres indigènes est encore à l'étude. Un alevinage en sandres en provenance de l'étranger est exclu en raison des risques mentionnés précédemment. Les travaux sont en cours.

3. *Nous demandons l'application de l'article 31 de la loi sur la pêche, à savoir un alevinage de sandres et brochets pour les lacs de la Gruyère, de Schiffenen et du Lac Noir par des piscicultures cantonales*

L'article 31 de la loi sur la pêche prévoit que «le service pour-voit au repeuplement des eaux sur lesquelles s'étend la régle de la pêche. A cet effet, il exploite ou fait exploiter des éta- blissements et des installations de pisciculture». La législa- tion parle de «repeuplement» alors que les cosignataires uti- lisent le terme d'«alevinage». Pour le SFF, le repeuplement comprend, entre autres mesures favorisant la reproduction naturelle des populations, telles que la mise à l'eau de frayères artificielles, également l'alevinage, cette dernière mesure n'étant mise en application qu'en cas de diminution notoire des populations et si les autres mesures prévues n'ont pas atteint le but recherché. La proposition d'audit (voir point 6 de cette réponse) devrait permettre de déterminer si la pra- tique actuelle du SFF est conforme ou non au droit.

Si un alevinage s'avère à futur justifié, la priorité doit être donnée à une incubation et un élevage en pisciculture à partir de géniteurs provenant des lacs en question pour des raisons de prévention (sanitaires, maintien des populations indi- gènes adaptées, éviter le phénomène de domestication et de «pollution génétique»). Les cantons se doivent d'appliquer ce principe de précaution. Les géniteurs de sandres, brochets et autres devraient ainsi provenir des lacs en question. A relever que l'élevage de sandres en pisciculture est difficile et néces- site des compétences et des installations particulières que le SFF ne possède actuellement pas.

4. *Nous demandons l'application de l'article 43 al. 1 de la loi sur la pêche «... les agents chargés de la surveillance de la pêche sont tenus de dénoncer à l'autorité compétente toutes les infractions aux législations sur la pêche...» pour l'alevinage non exécuté par le SFF*

L'article 43 de la loi cantonale du 15 mai 1979 sur la pêche, auquel se réfèrent les cosignataires du mandat, concerne la surveillance de l'exercice de la pêche. Il ne s'applique pas au cas mentionné de l'alevinage.

L'audit prévu au point 6 de cette réponse devrait permettre de déterminer si l'Etat, respectivement le SFF chargé de la gestion de la pêche, a une obligation légale d'aleviner les lacs et les cours d'eau dans le but d'augmenter le rendement de la pêche de loisir.

5. *Nous demandons que la FFSP reprenne la gestion des lacs cantonaux ouverts à la pêche à permis, comme cela était le cas avant 2001*

Historiquement (par manque de ressources), l'ancien Dépar- tement des forêts, actuellement le SFF, avait confié la tâche de gestion piscicole (plan de repeuplement) à la FFSP.

Selon les dispositions des articles 6 et 7 de la loi cantonale sur la pêche, c'est la DIAF, respectivement le SFF, qui est chargée des tâches d'exécution en matière de pêche. En 2001, l'Etat a repris d'un commun accord avec la FFSP la gestion des lacs et le SFF a l'intention de reprendre également la gestion des rivières. Ce projet, qui sera suivi par un groupe de tra- vail au sein duquel siègeront, entre autres, des représentants des milieux de pêche, est toutefois mis en attente jusqu'à connaissance des résultats de l'audit mentionné au point 6. En conclusion, la gestion des eaux ouvertes à la pêche est de la compétence du Conseil d'Etat (droit régalién), qui a désigné le SFF en tant que gestionnaire.

6. *Dans le but d'un bon fonctionnement du SFF, nous exigeons un audit, en respectant les lois et directives et en améliorant la collaboration avec ses partenaires (p. ex. FFSP). Que les processus nécessaires soient définis, instaurés et respectés*

Au vu du refus de la FFSP d'entrer en matière sur les proposi- tions de la DIAF dans la résolution du litige concernant l'uti- lisation des montants de la taxe de repeuplement, il semble opportun de donner suite à la demande des cosignataires d'exécuter un audit sur le bon fonctionnement du SFF dans le domaine de la gestion piscicole.

La DIAF définira les limites exactes de cet audit, qui devra traiter en tous les cas les points suivants:

A – *Partie juridique*

- a) Application de l'article 31 de la loi du 15 mai 1979 sur la pêche ainsi que des dispositions réglementaires intro- duites depuis la fin des années 1990 dans la législation cantonale précisant l'utilisation de ces taxes (repeuple- ment piscicole, suivi des populations piscicoles, amélio- ration des biotopes).
- b) Clarification des termes de repeuplement et d'alevinage.
- c) Utilisation des 30% du produit de vente des permis de pêche pour les eaux cantonales pour le repeuplement tel que défini dans la législation cantonale. Possibilité d'y inclure également les prestations fournies par des tiers (bureaux privés), par les collaborateurs et collaboratrices du SFF, notamment les gardes-faune (frais et travaux de mise à l'eau, suivi, etc.), ainsi que par le Service de l'envi- ronnement, section lacs et cours d'eau, dans le cadre des revitalisations de berges et cours d'eau.

*B – Partie financière*

En fonction du résultat de l'analyse juridique ci-dessus [points a) à c)]:

- d) Vérification de l'utilisation correcte des montants imputés pour les exercices 2002 à 2015. Ce mandat sera effectué par l'inspection des finances.

*C – Partie technique*

- e) Détermination sur les pratiques actuelles en matière de repeuplement et de gestion piscicole des lacs; pertinence et possibilités pratiques d'alevinage du brochet et du sandre sans rompre l'équilibre écologique et sanitaire.
- f) Interprétation et application des statistiques de la pêche dans les lacs en question pour la gestion halieutique.

En conclusion, en application des articles 73 al. 2 et 80 al. 1 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC), le Conseil d'Etat propose le fractionnement du présent mandat, soit:

- > son acceptation en ce qui concerne son chiffre 6, à savoir pour la réalisation d'un audit selon les parties A, B et C;
- > son rejet pour ses chiffres 1 à 5, dès lors qu'ils seront traités en fonction du résultat de l'audit.

Dans le cas où ce fractionnement ne serait pas accepté par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose le rejet du mandat dans son ensemble.

Le 23 août 2016

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages p. 2552ss.

**Auftrag 2016-GC-28 Rudolf Vonlanthen/  
Roland Mesot/Yvan Hunziker/Patrice  
Longchamp/Denis Grandjean/Alfons Piller/  
Isabelle Portmann/Fritz Glauser/Markus  
Zosso/Gilberte Schär  
Verwendung der finanziellen Mittel  
für die Wiederbevölkerung der für die  
Patentfischerei offenen Seen des Kantons<sup>1</sup>**

**Antwort des Staatsrats**

Bevor er auf die verschiedenen Punkte des Auftrags eingeht, möchte der Staatsrat einen Einblick in den gesetzlichen Rahmen geben.

Das kantonale Gesetz vom 15. Mai 1979 über die Fischerei sieht vor, dass folgende Bestimmungen eingehalten werden

müssen, um den Willen des Gesetzgebers in Bezug auf die Wiederbevölkerung der Gewässer zu respektieren:

*Art. 31 Aufzucht und Wiederbevölkerung*

<sup>1</sup> Das Amt besorgt die Wiederbevölkerung der dem Regal unterstellten Gewässer. Zu diesem Zwecke betreibt es Fischzuchtanstalten oder -anlagen oder lässt solche betreiben.

<sup>2</sup> Das Amt kann zu wissenschaftlichen oder bestandesdienlichen Zwecken, insbesondere zur Sicherstellung des Betriebes von Fischzuchtanstalten, im Rahmen des Bundesgesetzes Massnahmen ergreifen oder Bewilligungen erteilen, die von den gesetzlichen Bestimmungen abweichen.

<sup>3</sup> Mindestens 30% des Ertrages der Angelfischereipatente sind für die Wiederbevölkerung der Regalgewässer bestimmt.

Diese Bestimmungen werden ergänzt durch Artikel 8 des Reglements über die Ausübung der Patentfischerei in den Jahren 2013, 2014 und 2015 bzw. Artikel 7 des dreijährlichen Reglements 2016–2018, der wie folgt lautet: «Die Wiederbevölkerungstaxe wird für die Finanzierung der Wiederbevölkerung, die Überwachung der Fischbestände und die Verbesserung der Biotope verwendet». Diese Bestimmung wurde bereits Ende der 1990er Jahre eingeführt.

Dieses Reglement wird alle drei Jahre angepasst, um die Entwicklung der Situation zu berücksichtigen (biologischer Zustand und Zustand der Bestände, Entwicklung der Fischeereimethoden usw.).

Die Fragen der Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner können wir wie folgt beantworten:

*1. Verwendung eines Betrags von 668 000 Franken für verschiedene Massnahmen*

Der FVF wollte wissen, welche Beträge von 2002 bis 2013 für den Besitz in den Seen und Flüssen verwendet wurden, d. h. über eine Zeitspanne von 12 Jahren. Das WaldA hat die gewünschten Zahlen vorgelegt.

Der FVF hat diese Zahlen geprüft und wünschte zusätzliche Informationen zur Begründung der Beträge. Alle Belege von 2002 bis 2013 wurden mit den Mitgliedern des Vorstands des FVF durchgegangen und es wurde eine Differenz von 668 000 Franken zwischen den im Rahmen von Artikel 31 Abs. 3 des Fischereigesetzes erhobenen Beträgen (2 324 069 Franken) und den Ausgaben in Zusammenhang mit der Wiederbevölkerung und Revitalisierung der Gewässer (1 656 069 Franken) festgestellt.

Diese Differenz beruht auf einer Interpretation von Artikel 31 Abs. 1 des erwähnten Fischereigesetzes. Dieser Betrag wurde

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 18. März 2016, TGR S. 923.

vom Staat verwendet, um die Kosten in Zusammenhang mit der Wiederbevölkerung, der Revitalisierung der Regalgewässer und der Überwachung der Fischbestände zu decken.

Der Begriff der Wiederbevölkerung wird in Artikel 31 des erwähnten Fischereigesetzes verwendet. Er wird in der Gesetzgebung des Bundes oder des Kantons nicht näher definiert. Im Fischereibereich unterscheidet man hauptsächlich zwei Arten von Wiederbevölkerung:

> Die natürliche Wiederbevölkerung

Die natürliche Wiederbevölkerung der Flussläufe oder Seen erfolgt durch die Fortpflanzung im natürlichen Lebensraum und/oder durch die Wanderung von Fischarten stromaufwärts, stromabwärts oder von einem Nebenfluss. Diese Wiederbevölkerung ist die nachhaltigste. Die natürliche Wiederbevölkerung kann durch verschiedene Massnahmen unterstützt werden, namentlich durch die Schaffung von Laichplätzen (Kies, Totholz usw.) oder durch die Revitalisierung des Lebensraums. Diese Massnahmen werden von der Bundesgesetzgebung klar gefördert (Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei, Art. 1).

> Die künstliche Wiederbevölkerung

Darunter ist die Wiedereinführung von Fischen in einen Lebensraum zu verstehen (Besatz). Folgende Methoden werden am häufigsten angewendet:

- a) die Einführung von wildlebenden Arten aus ähnlichen Lebensräumen;
- b) die Einführung von Zuchtfischen von wilden Elterntieren (Laichfischfang).
- c) die Einführung von Zuchtfischen von Elterntieren aus der Zucht.

Je künstlicher die Wiederbevölkerung ist, desto mehr ist man mit der Problematik konfrontiert, dass sich die Fische nicht an den neuen Lebensraum anpassen können, mit der «genetischen Verschmutzung» der heimischen Population und mit Domestikationserscheinungen.

Es sei bemerkt, dass die Beträge nach Absatz 3 des oben genannten Artikels 31 von den Fischern bezahlt werden, wenn sie ihr jährliches Fischereipatent kaufen. Der Staat beteiligt sich nicht finanziell an der Wiederbevölkerung; jedoch stellt er wissenschaftliches Fachwissen und Personal zur Verfügung, um die Seen und Flussläufe unseres Kantons wiederzubevölkern.

Die auf die Patente für die Angelfischerei erhobenen Beträge wurden vollständig zur Verbesserung des Lebensraums in freiburgischen Flüssen und Seen in verschiedener Form verwendet, sei dies für den Besatz, die Revitalisierung von Fliessgewässern oder Studien zum Fischfang, mit dem Ziel, die natürliche Reproduktion von Fischen und damit die biologische Qualität der Fliessgewässer zu fördern. Diese

Ausgaben haben es ermöglicht, den Fischereiertrag in den Seen und Flüssen des Kantons beizubehalten und manchmal sogar zu verbessern.

Der FVF bestreitet diese Situation jedoch und verlangt, dass die erhobenen Beträge ausschliesslich für den Besatz von Wasserläufen und insbesondere den Besatz von künstlichen Seen verwendet werden. Der FVF ist namentlich dagegen, dass Studien und andere Revitalisierungen mit der Wiederbevölkerungstaxe finanziert werden, die beim Verkauf von Angelfischereipatenten erhoben wird.

Nach verschiedenen Treffen und Briefwechseln hat die ILFD dem FVF die folgende Lösung zur Beilegung des Wiederbevölkerungskonflikts vorgeschlagen (Schreiben vom 16. Oktober 2015, ergänzt am 2. Februar 2016):

- > 218 000 Franken werden für die Revitalisierungsprojekte von Wasserläufen in den letzten 12 Jahren berücksichtigt
- > 150 000 Franken werden für vom Staat durchgeführte Besatzarbeiten während dem gleichen Zeitraum berücksichtigt
- > 300 000 Franken werden über einen Zeitraum von 20 Jahren für den Besatz der künstlichen Seen Schiffenensee und Greyerzersee eingesetzt.

Das bedeutet, dass der Staat während 20 Jahren rund 15 000 Franken pro Jahr für den Besatz dieser beiden Seen bezahlt hätte. Mit dem FVF wäre eine Vereinbarung gemäss der geltenden Gesetzgebung und unter Berücksichtigung seiner Bedürfnisse abgeschlossen worden.

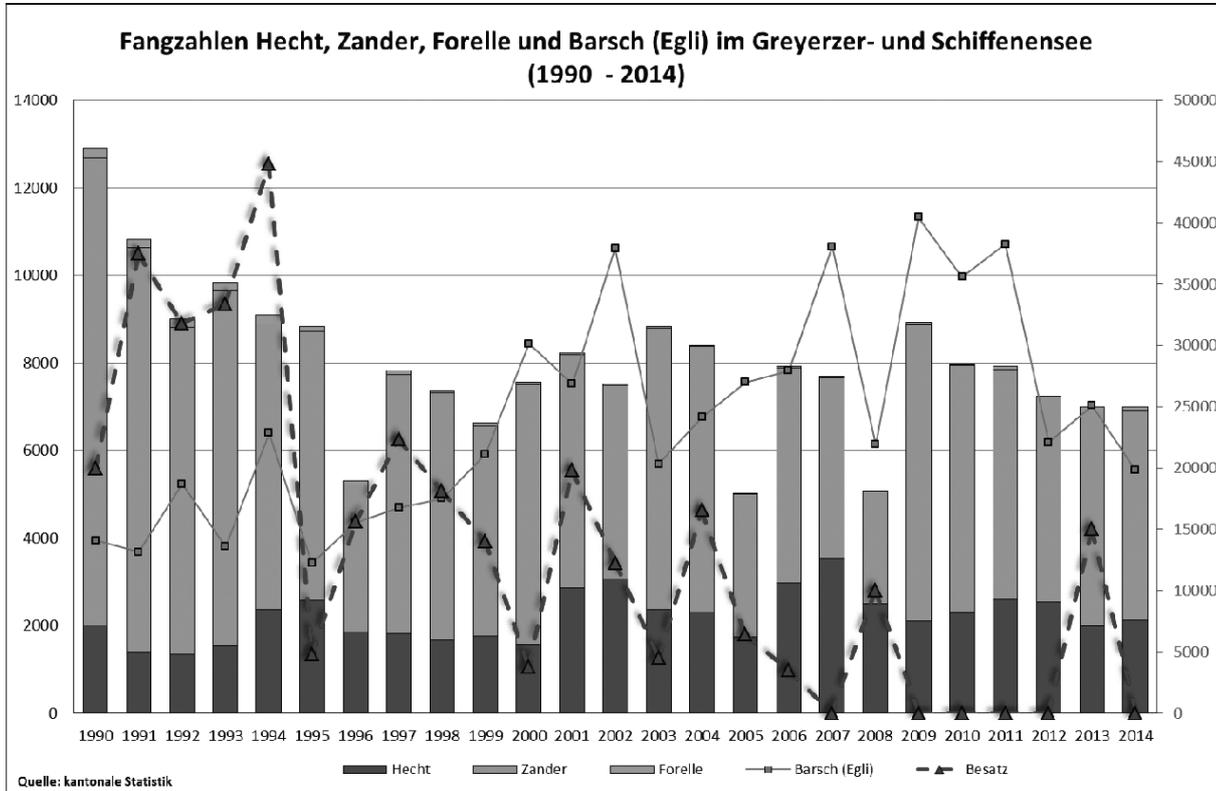
Mit Schreiben vom 11. März 2016 hat der FVF die ILFD informiert, dass der Vorschlag zur Beilegung der finanziellen Differenzen von der Versammlung der kantonalen Präsidenten einstimmig abgelehnt worden ist.

Folglich sind alle von der ILFD gemachten Vorschläge hinfällig.

In der Zwischenzeit wurden die vom WaldA vorgelegten Abrechnungen 2014 und 2015 vom FVF ebenfalls in Frage gestellt.

Die Durchführung eines Audits, wie von den Mitunterzeichnerinnen und -unterzeichnern vorgeschlagen, würde es namentlich ermöglichen, im Detail zu prüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Masse, der bis heute von verschiedenen Seiten vorgebrachte Betrag von 668 000 Franken bestätigt werden kann. Eine Analyse der gesetzlichen Grundlagen, die für die Zuweisung dieser Beträge verwendet wurden, müsste der finanziellen Analyse vorangehen.

2. Wir verlangen die Ausführung des Besatzes von Zandern und Hechten im Greyerzer-, im Schifflensee- und im Schwarzsee gemäss der Fischereibewirtschaftung 2014 und 2015



Der 2002 erstellte und 2014 überarbeitete Bewirtschaftungsplan für die kantonalen Seen sieht grundsätzlich keinen Besatz mit diesen Arten vor, ausser wenn der Bestand der vorhandenen einheimischen Arten zurückgeht. Die Statistiken für den Hecht zeigen, dass seit 2008 keine Hechte mehr ausgesetzt wurden und der Bestand stabil bleibt. Der Fang ist nicht signifikant zurückgegangen und die Anzahl Patente nimmt eher zu.

Da der Zander eine für das Einzugsgebiet des Rheins fremde Art ist, wurde sie, gemäss Artikel 1 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die Fischerei vom 21. Juni 1991 (BGF) vom WaldA nicht aktiv gefördert. Dieser sieht vor (Zweck), «die natürliche Artenvielfalt und den Bestand einheimischer Fische, Krebse und Fischnährtiere sowie deren Lebensräume zu erhalten, zu verbessern oder nach Möglichkeit wiederherzustellen».

Der Zander wurde kurz nach der Flutung des Greyerzer- und des Schifflensees eingeführt. Er wird dort seither toleriert und pflanzt sich natürlich fort. Nach Anhang 2 der Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei vom 24. November 1993 (FBGV), ist der Zander zugelassen in «Fischzucht- und Fischhälterungsanlagen; Gewässer[n], in denen Zander bereits vorkommen und nicht zu unerwünschten Auswirkungen auf die Tier- und Pflanzenwelt führen». Als das Bun-

desamt für Umwelt zu diesem Thema konsultiert wurde, hat es bestätigt, dass für die Einsetzung von Zandern im Greyerzer- und im Schifflensee «keine Bewilligung des Bundes nötig ist (...) sofern die Bedingungen nach Anhang 2 FFBGV erfüllt sind». Die Auswirkung des Zanders auf einheimische Arten ist bis heute nicht untersucht worden.

Eine von Herrn Ch. Noël verfasste Studienabschlussarbeit hat jedoch gezeigt, dass der Mageninhalt von Zandern einen beachtlichen Anteil an Egli (Brasch) aufweist, der eine einheimische Art ist. Die Statistiken für den Zander zeigen, dass sein Bestand stabil bleibt, obwohl kein Besatz vorgenommen wird.

In den letzten Jahren hat das WaldA die natürliche Wiederbevölkerung gefördert und das Einsetzen von künstlichen Laichhilfen (Laichflosse, versenkte Bäume usw.) namentlich im Greyerzersee finanziert. Eine erste Studie im Jahr 2015 hat gezeigt, dass diese künstlichen Laichhilfen von den im See vorhandenen Arten (Karpfenfische, Egli und andere) akzeptiert werden.

Daraus folgt, dass der Bewirtschaftungsplan der kantonalen Seen 2002/2014 eingehalten wurde. Gemäss der Fangstatistik ist keine künstliche Wiederbevölkerung (Besatz) nötig, damit die Erhaltung der beiden erwähnten Arten gewährleis-

tet ist. Im Gegenteil, ein Aussetzen von Fischen, die nicht aus der Region stammen oder nicht einheimisch sind, könnte bei den Fischen zu gesundheitlichen Problemen führen, birgt die Gefahr der «genetischen Verschmutzung» und könnte das aktuelle Gleichgewicht zwischen den verschiedenen, in den kantonalen Seen etablierten Fischbeständen stören.

Im Bemühen um Zusammenarbeit mit den Fischereiverbänden hat das WaldA im April 2016 eine Arbeitsgruppe «Seebewirtschaftung» eingesetzt, mit dem Ziel, annehmbare Lösungen für die Wiederbevölkerung in den kantonalen Seen zu suchen und zu finden. Der Grundsatz eines Besatzes mit einheimischen Hechten, die von Elterntieren aus dem Murten-, dem Neuenburger- und allenfalls dem Schiffenensee stammen, wurde von der Arbeitsgruppe bereits gutgeheissen. Die Aufzucht würde in der neuen Fischzuchtanlage in Estavayer-le-Lac erfolgen. Die Möglichkeit eines Besatzes mit einheimischen Zandern wird noch geprüft. Aufgrund der erwähnten Risiken ist ein Besatz mit ausländischen Zandern ausgeschlossen. Die Arbeiten sind im Gange.

3. *Wir verlangen die Anwendung des Art. 31 des Fischereigesetzes und mit Betrieb von kantonalen Fischzuchtanstalten den Besatz von Zandern, Hechten oder Seeforellen im Greyerzer-, im Schiffenen- und im Schwarzsee.*

Artikel 31 des Gesetzes über die Fischerei sieht vor, dass «das Amt [...] die Wiederbevölkerung der dem Regal unterstellten Gewässer [besorgt]. Zu diesem Zwecke betreibt es Fischzuchtanstalten oder –anlagen oder lässt solche betreiben». In der Gesetzgebung ist von «Wiederbevölkerung» die Rede, während die Mitunterzeichner den Ausdruck «Besatz» verwenden. Für das WaldA umfasst die Wiederbevölkerung unter anderem Massnahmen zur Förderung der natürlichen Reproduktion der Bestände, wie das Schaffen von künstlichen Laichplätzen, jedoch auch den Besatz, wobei letztere Massnahme nur dann angewendet wird, wenn die Bestände offensichtlich zurückgehen und die anderen vorgesehenen Massnahmen das vorfolgte Ziel nicht erreicht haben. Mit dem vorgeschlagenen Audit (siehe Punkt 6 dieser Antwort) sollte festgestellt werden können, ob die gegenwärtige Praxis des WaldA gesetzeskonform ist oder nicht.

Sollte sich ein Besatz in Zukunft als gerechtfertigt erweisen, muss aus präventiven Gründen (Fischgesundheit, Erhaltung von angepassten einheimischen Beständen, Vermeiden von Domestikationserscheinungen und «genetischer Verschmutzung») von einer Bebrütung und Heranzucht in der Fischzuchtanlage mit Elterntieren aus den oben erwähnten Seen der Vorzug gegeben werden. Die Kantone müssen nach dem Vorsorgeprinzip handeln. Die Elterntiere für die Zucht von für Zandern, Hechten und andere müssen somit aus den besagten Seen stammen. Die Zucht von Zandern in Fischzuchtanlagen ist jedoch schwierig und erfordert Fachkennt-

nisse und besondere Aufzuchtanlagen, über die das WaldA gegenwärtig nicht verfügt.

4. *Wir verlangen die Anwendung von Art. 43 Abs. 1 des Fischereigesetzes «Die mit der Fischereiaufsicht beauftragten Beamten sind verpflichtet, alle Widerhandlungen gegen die Fischerei- und die Gewässergesetzgebung, von denen sie Kenntnis erhalten, der zuständigen Behörde zu melden...» für den vom WaldA nicht ausgeführten Besatz.*

Artikel 43 des kantonalen Gesetzes vom 15. Mai 1979 über die Fischerei, auf den sich die Mitunterzeichnerinnen und –unterzeichner des Auftrags beziehen, betrifft die Aufsicht über die Ausübung der Fischerei. Er gilt nicht für den erwähnten Fall des Besatzes.

Mit dem unter Punkt 6 dieser Antwort vorgesehenen Audit sollte festgestellt werden können, ob der Staat, bzw. das mit der Fischereibewirtschaftung beauftragte WaldA, gesetzlich zum Besatz von Seen und Wasserläufen, mit dem Ziel, den Ertrag der Sportfischerei zu erhöhen, verpflichtet ist.

5. *Wir verlangen, dass der Freiburgische Verband der Fischereivereine (FVF) die Bewirtschaftung der für die Patentfischerei offenen kantonalen Seen wieder übernimmt, wie dies bereits vor 2001 der Fall war.*

Aufgrund mangelnder Ressourcen hatte das ehemalige Forstdepartment, das heutige WaldA, die Aufgabe der Fischereibewirtschaftung (Wiederbevölkerungsplanung) damals dem FVF anvertraut.

Nach Artikel 6 und 7 des kantonalen Gesetzes über die Fischerei ist die ILFD, bzw. das WaldA mit den Vollzugsaufgaben im Bereich Fischerei beauftragt. 2001 hat der Staat in gegenseitigem Einverständnis mit dem FVF die Bewirtschaftung der Seen wieder übernommen und das WaldA hat auch die Absicht, die Bewirtschaftung der Fliessgewässer erneut zu übernehmen. Diese Projekt, das von einer Arbeitsgruppe betreut werden wird, an der unter anderem auch Vertreter der Fischereikreise beteiligt sein werden, ist jedoch aufgeschoben, bis die Ergebnisse des unter Punkt 6 erwähnten Audits bekannt sind. Folglich fällt die Bewirtschaftung der für die Fischerei offenen Gewässer in die Zuständigkeit des Staatsrats (Regalrecht), der das WaldA zu seinem Bewirtschafter bestimmt hat.

6. *Mit dem Ziel eines gut funktionierenden WaldAs unter Einhaltung der Gesetze und Vorschriften und zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit seinen Partnern (z. B. FVF), verlangen wir ein Audit. Die erforderlichen Prozesse sind zu definieren, implementieren und zu respektieren.*

Angesichts der Weigerung des FVF auf die Vorschläge der ILFD zur Lösung des Streites über die Verwendung der Wiederbevölkerungstaxe einzutreten, scheint es angebracht, der Forderung der Mitunterzeichnerinnen und -unterzeichner nach einem Audit über den guten Betrieb des WaldA im Bereich der Fischereiverwaltung Folge zu geben.

Die ILFD wird die Grenzen dieses Audits genau festlegen, das auf jeden Fall die folgenden Punkte behandeln muss:

*A – Rechtlicher Teil*

- a) Anwendung von Artikel 31 des Gesetzes vom 15. Mai 1979 über die Fischerei sowie der reglementarischen Bestimmungen, die seit Ende der 1990er Jahre zur Präzisierung der Verwendung dieser Taxen (Wiederbevölkerung, Überwachung der Fischbestände, Verbesserung der Biotope) in die kantonale Gesetzgebung eingeführt wurden.
- b) Klärung der Ausdrücke «Wiederbevölkerung» und «Besatz».
- c) Verwendung von 30% des Ertrags vom Verkauf der Fischereipatente für die kantonalen Gewässer für die Wiederbevölkerung. Möglichkeit, auch Leistungen Dritter (private Büros), von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des WaldA, namentlich Wildhüterinnen-Fischereiaufseherinnen und Wildhütern-Fischereiaufsehern (Kosten für die Aussetzungsarbeiten, Überwachung usw.), sowie vom Amt für Umwelt, Sektion Seen und Fliessgewässer, im Rahmen der Revitalisierung der Ufer und Wasserläufe darin einzubeziehen.

*B – Finanzieller Teil*

*Entsprechend der Ergebnisse der rechtlichen Analyse [obige Punkte a) -c]):*

- d) Überprüfung der korrekten Verwendung der für die Rechnungsjahre 2002 bis 2015 verbuchten Beträge. Dieses Mandat wird durch das kantonale Finanzinspektorat ausgeführt.

*C – Technischer Teil*

- e) Stellungnahme zu den aktuellen Praktiken im Bereich Wiederbevölkerung und fischereiliche Bewirtschaftung der Seen; Stichhaltigkeit und praktische Möglichkeiten des Besatzes mit Hecht und Zander ohne das ökologische und gesundheitliche Gleichgewicht zu stören.
- f) Auslegung und Anwendung der Fischereistatistiken für die fischereiliche Bewirtschaftung in den besagten Seen.

Demnach beantragt der Staatsrat in Anwendung von Artikel 73 Abs. 2 und 80 Abs. 1 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG) die folgende Aufteilung dieses Auftrags:

- > Punkt 6 zur Durchführung eines Audits gemäss den Teilen A, B und C soll gutgeheissen werden.
- > die Punkte 1 bis 5 sollen abgewiesen werden, da sie je nach Ergebnis des Audits zu behandeln sein werden.

Falls der Grosse Rat die Aufteilung nicht annimmt, beantragt der Staatsrat die Ablehnung des Auftrags als Ganzes.

Den 23. August 2016

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitserklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 2552ff.

**Postulat 2016-GC-29 Jean-Pierre Doutaz/  
Marie-Christine Baechler  
Maturités spécialisées domaines Musique,  
Théâtre et Danse<sup>1</sup>**

**Réponse du Conseil d'Etat**

**1. Rapport du Conseil d'Etat donnant suite au postulat no 300.05**

Selon les directives de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), les filières de formation des écoles de culture générale peuvent offrir des spécialisations dans différents domaines professionnels et d'études, notamment les orientations Santé, Social, Pédagogie, Information et communication (linguistique appliquée), Arts visuels, Musique, Théâtre ainsi que Psychologie appliquée. En 2008, le Conseil d'Etat constatait dans son rapport n° 51 donnant suite au postulat n° 300.05 (Nicole Aeby-Egger/ Guy-Noël Jelk concernant l'évolution de l'Ecole cantonale de degré diplôme vers une Ecole de maturité spécialisée santé et social) qu'en tenant comptes des besoins de l'époque et des structures scolaires, seules les filières de formation dans les domaines santé, social et pédagogie seraient introduites dans les écoles de culture générale du canton de Fribourg.

**2. Formation dans les domaines Musique et Théâtre au sein des hautes écoles spécialisées de Suisse**

**2.1. Vue d'ensemble**

Six des sept hautes écoles spécialisées de droit public que compte la Suisse proposent une formation dans les domaines Musique, Théâtre et Danse. Deux niveaux de formation, conformes aux exigences de la réforme européenne

<sup>1</sup> Déposé et développé le 18 mars 2016, BGC p. 1593.

des hautes écoles (processus de Bologne), sont proposés: le Bachelor dure en principe trois ans et permet de poursuivre le cursus jusqu'au Master (MA), qui peut être obtenu après deux années d'études complémentaires.

La Haute école de Suisse occidentale (HES-SO) regroupe les domaines de formation Musique et Théâtre comme suit: Haute école de musique de Genève (HEM-GE – avec une filière à Neuchâtel), Haute école de musique de Lausanne (HEMU – avec des filières à Fribourg et à Sion) et la Haute école de théâtre de Suisse romande (HETSR, La Manufacture). La HES-SO délivre le titre de Bachelor of Arts en Musique, en Musique et mouvements et en Théâtre. La formation Bachelor of Arts en Danse contemporaine est également organisée depuis peu en coopération avec la Haute école d'art de Zurich.

A ce jour et au plan suisse, environ 7% des étudiant-e-s des hautes écoles spécialisées sont inscrit-e-s dans les filières Musique, Théâtre et autres domaines artistiques. Depuis l'an 2000, le nombre des étudiant-e-s des hautes écoles spécialisées a globalement augmenté de 287%. Les domaines Musique, Théâtre et autres branches artistiques relèvent quant à eux une augmentation des élèves de 172%. La part d'étudiant-e-s des hautes écoles spécialisées venant de l'étranger représente 16,5% des élèves; dans les domaines Musique, Théâtre et autres domaines artistiques, cette part atteint toutefois 48,9%. En l'an 2000, celle-ci ne représentait encore que 29,8%. La part d'étudiant-e-s étrangers/étrangères de la HES-SO dans les domaines Musique et Théâtre est de 72%.

## 2.2. Conditions d'admission

Pour entamer des études en vue de l'obtention d'un Bachelor dans les domaines Musique et Arts de la scène délivré par la HES-SO, les candidat-e-s doivent être titulaires d'une maturité gymnasiale reconnue, d'une maturité spécialisée reconnue des domaines Musique, Théâtre ou Danse ou d'une maturité professionnelle reconnue spécifique au domaine de formation envisagé pour la suite des études. De plus, le concours d'admission doit être réussi.

A titre exceptionnel et dans les cas particuliers d'étudiant-e-s doté-e-s d'un talent artistique hors norme, un certificat de fin d'études du niveau secondaire du deuxième degré peut ne pas être requis. A titre d'exemple, il n'y a que trois à quatre personnes en moyenne qui sont admises sur dossier à la Haute école d'art de Zurich (ZHdK) chaque année. A la Haute école de musique de Lucerne, ce nombre s'élève à moins de 10%, avec une tendance à la baisse. Il s'agit pour l'essentiel d'étudiant-e-s, doté-e-s d'un talent exceptionnel, qui ont démontré leurs aptitudes artistiques et ainsi justifié leur admission en haute école. La part des étudiant-e-s titulaires d'une maturité gymnasiale est plus élevée dans le domaine de la musique que dans les autres domaines. A Lucerne, cette part représente environ 70% des étudiant-e-s et croît chaque année. Dans cette école, 6 à 8% des étudiant-e-s sont titulaires d'une

maturité professionnelle ou d'une maturité spécialisée dans le domaine Musique. Les deux critères décisifs qui pèsent sur le parcours de formation sont la reconnaissance des capacités artistiques et les places de formation mises à disposition. Pour la rentrée scolaire 2015/16, 725 élèves se sont inscrits à la Haute école de musique de Genève (HEM-GE) pour 600 places disponibles. A Lucerne, le rapport entre admissions et refus varie de 1:1 à 1:20 selon les filières d'études.

## 2.3. Etudiant-e-s fribourgeois-e-s dans les hautes écoles spécialisées

L'année scolaire 2015/16 compte 74 étudiant-e-s fribourgeois-e-s inscrit-e-s dans les hautes écoles spécialisées suisses dans les domaines Musique et Théâtre. Parmi eux, 22 le sont à la HES-SO. La répartition des élèves entre les domaines de formation est la suivante: 58 étudiant-e-s sont inscrit-e-s dans la filière Musique et 10 dans la filière Théâtre. Sur ces 74 étudiant-e-s, 6 suivent une formation de danse («Contemporary Dance» ou «Musique et mouvement»). Sur cinq années scolaires, cela représente une moyenne annuelle d'environ 15 élèves.

Haute école	Musique	Théâtre	Danse	Total
Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO)	21	–	1	22
Haute école spécialisée de Berne (BFH)	11	1	2	14
Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)	2	–	–	2
Hochschule Luzern (HSLU)	7	5	–	12
Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI)	–	3	–	3
Zürcher Fachhochschule (ZFH)	17	1	3	21
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>74</b>

## 3. Maturité spécialisée dans les domaines Musique, Théâtre et Danse

### 3.1. Recommandations de la CDIP

La reconnaissance des certificats d'école de culture générale est réglementée par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Les écoles de culture générale sont reconnues pour dispenser avant tout une formation approfondie au niveau des connaissances générales. L'introduction d'un ou deux domaines de spécialisation permet aux élèves de renforcer leurs compétences personnelles et sociales, ceci en vue d'obtenir un certificat d'école de culture générale ou une maturité spécialisée pour ensuite accéder aux formations tertiaires. Lorsque deux domaines sont combinés, la formation visant l'obtention du certificat de culture

générale doit alors couvrir ces deux domaines. En principe, la formation débute à la suite de l'école obligatoire et dure trois ans jusqu'à l'obtention du certificat de culture générale. La réussite d'une maturité spécialisée requiert d'être titulaire d'un certificat de culture générale dans le domaine choisi, d'avoir rédigé de manière autonome un travail de maturité en lien avec le domaine choisi ainsi que d'avoir exercé une activité supplémentaire en lien avec l'orientation choisie. Cette activité supplémentaire dans les domaines de la Musique et du Théâtre englobe 120 unités d'enseignement d'un instrument, de chant ou de théâtre.

Si, après l'obtention du certificat d'école de culture générale, l'étudiant-e souhaite effectuer une maturité spécialisée dans un autre domaine, un changement d'orientation est possible, sous réserve de complément de formation.

La maturité spécialisée des domaines Musique, Théâtre et Danse est reconnue par la CDIP et permet de présenter sa candidature au concours d'admission aux hautes écoles de musique, de théâtre et de danse.

### 3.2. Offres existantes de maturité spécialisée dans les domaines Musique, Théâtre et Danse

Il est aujourd'hui possible d'accomplir une maturité spécialisée dans les domaines Musique et/ou Théâtre dans huit cantons. La filière Musique avec à la clé une maturité spécialisée est proposée dans les cantons de Genève, Jura, Lucerne, St-Gall et Vaud. Par ailleurs, une combinaison de plusieurs domaines existe selon le schéma suivant: les filières Musique et Théâtre sont disponibles à Soleure et Zurich et les filières Musique/Théâtre/Danse sont organisées à Bâle-Ville et à Bâle-Campagne. Dans le canton du Valais (Martigny), un projet pilote a été mis en place pour la maturité spécialisée dans le domaine Théâtre.

Le canton de Vaud propose une formation complémentaire conduisant au certificat de maturité spécialisée domaine Musique qui s'adresse aux détenteurs/trices d'un certificat d'école de culture générale option Musique. Elle englobe l'enseignement pratique et théorique d'un instrument ou du chant au Conservatoire ou à l'Ecole de jazz de Lausanne ainsi que la rédaction d'un travail de maturité spécialisée, dont le suivi est assuré par un-e enseignant-e de l'école. Le concours d'admission géré par le Conservatoire ou l'Ecole de jazz permet également d'évaluer le niveau musical. Les élèves doivent démontrer, lors de l'audition d'admission, qu'ils ont atteint le niveau musical requis pour être admis à la haute école de musique une fois la maturité spécialisée en poche. Sur Vaud, tout au plus six élèves obtiennent chaque année une maturité spécialisée dans le domaine Musique. Ces élèves ont poursuivi leurs études au sein d'une haute école de musique.

La maturité spécialisée de la filière Théâtre nouvellement mise en place en Valais est avant tout destinée aux élèves

talentueux qui se préparent aux études à la Haute école de théâtre. Après la première année du cursus, les étudiant-e-s ont la possibilité de s'inscrire dans les filières sociale et artistique. Le concours d'admission organisé avec l'Ecole de théâtre de Martigny doit être passé avec succès. L'enseignement du théâtre est dispensé en collaboration avec l'Ecole de théâtre de Martigny (classes préprofessionnelles de théâtre). Les élèves qui ne sont pas admis à la Haute école de théâtre peuvent continuer leur formation dans le domaine Travail social.

Le canton de Berne a décidé, dans le cadre de sa politique en matière de formation en école de culture générale, de proposer les filières Santé et Travail social. Depuis l'année scolaire 2015/16, seule la double certification dans les domaines Santé et Travail social est possible. Le canton offre la possibilité de faire une maturité spécialisée dans les domaines Santé et Travail social ainsi que, depuis l'année scolaire 2015/16, dans le domaine Pédagogie. Berne ne compte qu'une ou deux demandes par année pour des maturités spécialisées dans les domaines Musique et Théâtre. En règle générale, ces demandes sont refusées et les élèves dirigés vers des voies alternatives. Les élèves francophones domiciliés dans le canton de Berne ont accès aux maturités spécialisées dans les domaines Musique et Théâtre, ceci grâce à la convention BEJUNE (convention entre les cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel).

### 3.3. Etudiant-e-s domicilié-e-s dans le canton de Fribourg et scolarisé-e-s dans des écoles de culture générale (ECG) d'autres cantons

En respect des conventions intercantionales réglant la fréquentation d'une école située dans un canton autre que celui du domicile, le canton de Fribourg permet aux personnes en formation qui le souhaitent de suivre une filière ECG (certificat de culture générale ou maturité spécialisée) dans un autre canton et en assume le financement s'il ne propose pas une formation équivalente.

Cette prise en charge de la scolarisation extracantonale peut se faire à trois moments pour les élèves de la filière ECG:

- > dès la 2<sup>e</sup> année de la formation menant au certificat de culture générale (la 1<sup>re</sup> année est un «tronc commun» identique pour toutes les options);
- > au moment de la réalisation de la maturité spécialisée;
- > après l'obtention de la maturité spécialisée (année propédeutique avant la formation en haute école spécialisée).

Les demandes de formation dans les filières Musique, Théâtre et Danse restent toutefois rares. Le tableau ci-dessus donne une vue d'ensemble:

	2016 2017	2015 2016	2014 2015	2013 2014	2012 2013
Ecole de culture générale domaines Design et Arts	1	2	0	0	1
Ecole de culture générale domaines Musique et Théâtre	0	0	0	0	0
Maturité spécialisée artistique	0	1	0	1	0
Année propédeutique	1	1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

### 3.4. Conformité de la proposition des dépositaires du postulat

Il existe deux écoles de culture générale dans le canton de Fribourg, l'École de culture générale de Fribourg (ECGF) et la filière école de culture générale du Collège du Sud à Bulle (CSUD), ainsi que la filière école de culture générale du Gymnase intercantonal de la Broye à Payerne (GYB). Deux filières de formation sont proposées et trois domaines de maturité spécialisée. Il est possible d'obtenir un certificat de culture générale dans les domaines Santé ou Socio-pédagogique. Le domaine Socio-pédagogique combine les filières Social et Pédagogie. Les titulaires d'un certificat d'école de culture générale dans le domaine Santé peuvent poursuivre leur formation pour obtenir une maturité spécialisée dans le domaine Santé. Un certificat d'école de culture générale dans le domaine Socio-pédagogique offre la possibilité à son/ sa titulaire de viser une maturité spécialisée dans le domaine Social ou Pédagogie. L'école de culture générale offre dans ses deux sections, francophone et alémanique, un programme de formation identique. Ceci permet notamment de décerner des certificats d'école de culture générale et des certificats de maturité spécialisée avec mention bilingue.

Les dépositaires du postulat proposent que les élèves soient intégrés durant leur trois premières années d'études dans la filière du domaine Socio-pédagogique jusqu'à l'obtention du certificat d'école de culture générale. La formation complémentaire d'une année pour décrocher une maturité spécialisée dans les domaines Musique, Théâtre ou Danse serait dispensée en coopération avec le Conservatoire de Fribourg. Ce dernier se verrait confier la formation musicale, respectivement artistique, et l'école de culture générale se chargerait du suivi du travail de maturité spécialisée et de l'octroi du titre. Les postulants suggèrent encore que les élèves soient intégrés dans le programme cantonal de soutien aux sportifs/sportives et artistes de talent «Sports-Arts-Formation» (SAF) au cours des trois années de formation jusqu'au certificat d'école de culture générale.

L'évaluation des propositions avancées dans le postulat démontre que:

#### *Certificat de culture générale dans le domaine Socio-pédagogique*

Conformément au règlement concernant la reconnaissance des certificats délivrés par les écoles de culture générale, la maturité spécialisée doit être réalisée dans le même domaine de formation que celui suivi pour le certificat d'école de culture générale. La proposition de compléter un certificat d'école de culture générale dans le domaine Socio-pédagogique avec une maturité spécialisée dans les domaines Musique, Théâtre ou Danse ne va pas dans le sens des recommandations de la CDIP et ne peut par conséquent pas être appliquée. En plus des domaines Socio-pédagogique et Santé, un nouveau domaine de formation Musique, Théâtre et Danse devrait être mis en place. Par souci d'équité entre les deux communautés linguistiques de notre canton, il faudrait ouvrir deux classes supplémentaires et ce, au minimum, pour la deuxième et la troisième année de formation.

#### *Programme cantonal de soutien «Sports-Arts-Formation» (SAF)*

Afin de faciliter la coordination école/carrière sportive et artistique, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport du canton de Fribourg a mis en place un programme de soutien aux sportifs/sportives de talent et aux artistes de talent. Les sportifs/sportives ou les artistiques de talent bénéficient d'un allègement au niveau du programme scolaire et d'aménagements spécifiques. Le critère pour l'intégration d'un jeune talent au sein du programme SAF est son admission au Conservatoire de Fribourg dans la filière d'études préprofessionnelles (certificat préprofessionnel) Musique ou Danse (SAF Arts). Aujourd'hui, huit élèves des écoles du secondaire du deuxième degré sont au bénéfice du statut SAF Arts. Deux autres élèves inscrits dans ce programme sont scolarisés à l'école professionnelle. Parmi les huit élèves du secondaire du deuxième degré, six suivent, au Conservatoire, la filière Musique et deux la filière Danse. Ils fréquentent tous le gymnase et la moitié d'entre eux a choisi l'option spécifique Musique. Le statut SAF dépend du niveau d'études au Conservatoire; il peut également être octroyé aux élèves de l'école de culture générale. Au cours des quatre dernières années, entre 0 et 4 artistes de talent par année ont obtenu le statut SAF dans les écoles de culture générale.

#### *Mandat confié au Conservatoire*

Les dépositaires du postulat font valoir le fait que les élèves qui suivent les études préprofessionnelles de la filière **Musique** au Conservatoire de Fribourg sont actuellement déjà préparés pour les concours d'entrée dans une haute école. En ce qui concerne la filière **Théâtre**, une formation au Conservatoire aboutissant au certificat de maturité serait également

plus avantageuse selon eux. Cette filière du Conservatoire offre depuis 2008 la possibilité aux élèves francophones de suivre une formation conduisant à un certificat préprofessionnel. Celle-ci dure deux semestres et comporte 20 leçons hebdomadaires. Dans le cadre de cette formation, l'élève doit rendre un travail personnel. Cette même formation serait en outre ouverte aux élèves ayant déjà obtenu une maturité gymnasiale ou professionnelle qui souhaiteraient encore obtenir un certificat préprofessionnel. Selon les dépositaires du postulat, l'obtention d'une maturité spécialisée ne serait pas exigée dans le canton de Fribourg pour la filière Danse (ballet). La Haute école d'art de Zurich propose une formation professionnelle directement à la suite de l'école obligatoire. Une pareille offre n'existe pas en Suisse occidentale. Le canton de Genève a mis en place un CFC dans le domaine Danse contemporaine. En Suisse occidentale, il n'est à ce jour pas encore possible d'obtenir une maturité spécialisée dans le domaine Danse. Le Conservatoire de Fribourg propose un certificat préprofessionnel de ballet. Récemment, une section Danse contemporaine y a été ouverte pour répondre à la nouvelle offre de formation Bachelor filière Danse.

Un mandat de prestation confié au Conservatoire de Fribourg et les structures mises en place par celui-ci pourraient, selon les postulants, permettre à l'école de culture générale d'introduire la maturité spécialisée dans les domaines Musique, Théâtre et Danse. Cette offre destinée aux élèves francophones ne serait pas aménageable pour les élèves alémaniques.

#### 4. Recommandations et conclusion

Les arguments suivants démontrent que l'introduction d'une maturité spécialisée dans les domaines Musique, Théâtre et Danse n'est pas souhaitable:

- > Le certificat de maturité spécialisé dans les domaines Musique, Théâtre et Danse ne peut pas découler d'un certificat d'école de culture générale du domaine Socio-pédagogique (directives de la CDIP). En plus des domaines Socio-pédagogique et Santé, un nouveau domaine de formation Musique, Théâtre et Danse devrait être mis en place. Par souci d'équité entre les deux communautés linguistiques de notre canton, il faudrait ouvrir deux classes supplémentaires et ce, au minimum, pour la deuxième et la troisième année de formation.
- > Les effectifs des personnes habitant dans le canton Fribourg et étudiant la musique et le théâtre dans une haute école spécialisée (en moyenne 15 par année), des gymnasiens et gymnasiennes qui ont choisi l'option spécifique Musique (environ 22 par année) et des élèves bénéficiaires du programme SAF pour les artistes de talent (entre 0 et 4 par année) montrent que l'introduction des domaines Musique, Théâtre et Danse à l'école de

culture générale ne concerne qu'un nombre très limité d'élèves. Dans le canton de Vaud, il n'y a jamais plus de six personnes par année qui obtiennent une maturité spécialisée dans ces domaines. En prenant en outre en compte le caractère bilingue du canton de Fribourg, l'introduction de nouveaux domaines d'étude dans les écoles de culture générale paraît disproportionnée.

- > Il est d'ores et déjà possible de fréquenter une école de culture générale extracantonale si le domaine n'est pas proposé dans notre canton. Une telle formation est prise en charge par l'Etat.

En conclusion, le Conseil d'Etat confirme la décision qu'il avait prise en 2008 et souhaite maintenir, à l'école de culture générale, les filières de formation dans les domaines Santé, Social et Pédagogie.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter ce postulat.

Le 23 août 2016

- > Retrait p. 2558.

—

### **Postulat 2016-GC-29 Jean-Pierre Doutaz/ Marie-Christine Baechler Fachmaturität im Berufsfeld Musik, Theater und Tanz<sup>1</sup>**

#### **Antwort des Staatsrats**

##### **1. Bezug zum Postulat Nr. 300.05**

Gemäss der Reglementierung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) können sich Studiengänge an Fachmittelschulen insbesondere auf die Berufsfelder oder Studiengänge in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Pädagogik, Kommunikation und Information (Angewandte Linguistik), Gestaltung und Kunst, Musik und Theater sowie angewandte Psychologie beziehen. Im Jahr 2008 hat der Staatsrat in seinem Bericht Nr. 51 zum Postulat Nr. 300.05 (Nicole Aeby-Egger/Guy-Noël Jelk – Entwicklung der Kantonalen Diplommittelschule (KDMS) zu einer Fachmaturitätsschule für Gesundheit und Soziales [FMS-GS]) festgelegt, dass aufgrund der damaligen Bedürfnisse und der Schulstrukturen an der Fachmittelschule lediglich Studiengänge in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Pädagogik angeboten werden.

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 18. März 2016, TGR S. 1593.

## 2. Ausbildung im Bereich Musik und Theater an den Fachhochschulen der Schweiz

### 2.1. Überblick

In sechs der sieben öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen der Schweiz wird eine Ausbildung im Bereich Musik, Theater und Tanz angeboten. Gemäss den Anforderungen der Bologna-Hochschulreform gliedern sich die Studienangebote in zwei Ausbildungsstufen. Der Bachelorstudiengang (BA) dauert grundsätzlich drei Jahre. Er ist unverzichtbar für die Zulassung zum Masterstudiengang (MA), der zwei Jahre dauert.

An der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) ist der Studienbereich Musik und Theater an drei Standorten organisiert: *Haute Ecole de Musique de Genève* (HEM-GE – mit ihrem Standort in Neuenburg), *Haute Ecole de Musique de Lausanne* (HEMU – mit ihren Standorten Freiburg und Sitten) und *Haute Ecole de Théâtre de Suisse Romande* (HETSR, La Manufacture). An der HES-SO können die Titel *Bachelor of Arts* in Musik, Musik und Bewegung sowie Theater erworben werden. Ein Bachelorabschluss zeitgenössischer Tanz wird seit kurzem in Zusammenarbeit mit der Zürcher Hochschule der Künste angeboten.

Heute sind gesamtschweizerisch rund 7% sämtlicher Studierenden der Fachhochschulen im Fachbereich Musik, Theater und andere Künste eingeschrieben. Seit dem Jahr 2000 ist die Zahl der Studierenden an den Fachhochschulen insgesamt um rund 287% gestiegen, im Fachbereich Musik, Theater und andere Künste um zirka 172%. Beträgt der Ausländeranteil bei den Fachhochschulen insgesamt 16,5%, so ist er im Fachbereich Musik, Theater und andere Künste mit 48,9% ungleich höher. Im Jahr 2000 betrug dieser Wert noch 29,8%. An der HES-SO beträgt der Ausländeranteil im Studienbereich Musik und Theater insgesamt rund 72%.

### 2.2. Aufnahmebedingungen

Für die Zulassung zu den Bachelorstudiengängen des Bereichs Musik und Darstellende Künste der HES-SO müssen die Bewerberinnen und Bewerber über eine anerkannte gymnasiale Maturität, eine anerkannte Fachmaturität im Bereich Musik, Theater oder Tanz oder über eine anerkannte Berufsmaturität in einem der Studienrichtung verwandten Beruf verfügen. Zusätzlich muss die Aufnahmeprüfung bestanden werden. In Sonderfällen, d.h. bei aussergewöhnlichem Talent, ist ein Abschluss der Sekundarstufe 2 nicht erforderlich.

An der Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) beispielsweise beschränkt sich der Anteil der «sur dossier» Aufgenommenen auf durchschnittlich 3–4 Studierende pro Jahr. An der Hochschule für Musik in Luzern liegt dieser Anteil unter 10 Prozent, mit sinkender Tendenz. Es handelt sich dabei um aussergewöhnliche Begabungen, die bei der – etwas

erweiterten – Eignungsabklärung ihrer Studierfähigkeit überzeugend nachweisen können. Die Musikstudierenden bringen im Unterschied zu anderen Ausbildungsbereichen der Fachhochschulen meistens eine gymnasiale Maturität mit. In Luzern sind dies ungefähr 70 Prozent der Studierenden, wobei dieser Anteil von Jahr zu Jahr steigt. Zwischen 6 und 8% der Studierenden in Luzern verfügen über eine Berufsmaturität oder Fachmaturität Musik. Entscheidend und wichtiger als die Vorbildung sind das Bestehen der Eignungsabklärung und die Zuweisung eines freien Studienplatzes. An der *Haute Ecole de Musique de Genève* (HEM-GE) bewarben sich beispielsweise für das Studienjahr 2015/16 725 Studierende für 600 Plätze. In Luzern liegt das Verhältnis zwischen Aufnahme und Ablehnung je nach Studiengang etwa zwischen 1:1 und 1:20.

### 2.3. Freiburger Studierende an den Fachhochschulen

Im Studienjahr 2015/16 sind insgesamt 74 Studierende aus dem Kanton Freiburg an Schweizer Fachhochschulen im Fachbereich Musik und Theater eingeschrieben. Von diesen studieren 22 an der HES-SO. Werden diese Zahlen weiter nach Bereich aufgeschlüsselt, so sind es im Fachbereich Musik 58 Studierende und im Theater 10. Insgesamt 6 dieser 74 Studierenden besuchen einen Ausbildungsgang für Tanz (*Contemporary Dance* oder *Musik und Bewegung*). Wird von durchschnittlich 5 Studienjahren ausgegangen, so sind dies pro Jahr ungefähr 15 Studierende.

Fachhochschulen	Musik	Theater	Tanz	Total
Fachhochschule Westschweiz (HES-SO)	21	–	1	22
Berner Fachhochschule (BFH)	11	1	2	14
Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)	2	–	–	2
Hochschule Luzern (HSLU)	7	5	–	12
Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI)	–	3	–	3
Zürcher Fachhochschule (ZFH)	17	1	3	21
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>74</b>

## 3. Fachmaturität Musik und Theater

### 3.1. Weisungen der EDK

Die Anerkennung der Abschlüsse von Fachmittelschulen wird von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) reglementiert. Der Bildungsauftrag der Fachmittelschulen beinhaltet im Wesentlichen die Vermittlung einer vertieften Allgemeinbildung, die Einführung in ein oder zwei Berufsfelder sowie die Förderung von Selbst- und Sozialkompetenz im Hinblick auf den Erwerb eines Fachmittelschulabschlusses oder eines Fachmaturitäts-

zeugnisses für den Zugang zu tertiären Berufsbildungen. Werden zwei Berufsfelder kombiniert, so hat die Ausbildung zum Fachmittelschulabschluss beide Berufsfelder abzudecken. Die Ausbildung schliesst in der Regel an die obligatorische Schulzeit an und dauert bis zum Erwerb des Fachmittelschulabschlusses drei Jahre. Für den Abschluss mit Fachmaturität werden ein Fachmittelschulabschluss in Allgemeinbildung mit gewähltem Berufsfeld, eine eigenständige Fachmaturitätsarbeit im gewählten Berufsfeld sowie zusätzliche Leistungen in diesem Berufsfeld verlangt. Diese zusätzliche Leistung im Berufsfeld Musik und Theater umfassen 120 Lektionen Instrumental-, Gesangs- oder Theaterunterricht.

Ein Wechsel des Berufsfeldes nach Erhalt des Fachmittelschulabschlusses im Hinblick auf das Absolvieren der Fachmaturität in einem anderen Berufsfeld ist möglich, sofern fehlende Ausbildungssteile kompensiert beziehungsweise nachgeholt werden.

Die von der EDK anerkannte Fachmaturität im Bereich Musik, Theater und Tanz ermöglicht die Teilnahme am Aufnahmeverfahren an allen Hochschulen für Musik, Theater und Tanz.

### 3.2. Bestehende Fachmaturitätsangebote im Berufsfeld Musik und Theater

Die Fachmaturität im Berufsfeld Musik und/oder Theater existiert heute in 8 Kantonen. Eine Fachmaturität für Musik wird in den Kantonen Genf, Jura, Luzern, St. Gallen und Waadt angeboten. Eine Kombination von mehreren Bereichen gibt es wie folgt: Musik und Theater in Solothurn und Zürich, Musik/Theater/Tanz in Basel Stadt und Basel Land. Im Kanton Wallis (Martigny) besteht zudem ein Pilotprojekt für eine Fachmaturität im Bereich Theater.

Im Kanton Waadt baut die Ausbildung auf dem Fachmittelschulabschluss Kunst (*option artistique*) auf. Sie umfasst praktischen und theoretischen Instrumental- oder Gesangsunterricht am Konservatorium oder an der Jazzschule Lausanne und das Verfassen einer Fachmaturitätsarbeit, die von einer Lehrperson der Fachmittelschule begleitet wird. Mit dem Aufnahmeverfahren, das vom Konservatorium oder von der Jazzschule durchgeführt wird, wird hauptsächlich das musikalische Talent geprüft. Die Schülerinnen und Schüler zeigen mit der Vortragsübung, dass sie das erforderliche musikalische Niveau erreicht haben, um nach der Fachmaturität dann auch an die Fachhochschule für Musik aufgenommen zu werden. In den letzten Jahren haben im Kanton Waadt nie mehr als 6 Schülerinnen und Schüler pro Jahr eine Fachmaturität Musik erhalten. Diese führen die Ausbildung an einer Fachhochschule für Musik weiter.

Die im Kanton Wallis neu eingeführte Fachmaturität Theater ist auf talentierte Schülerinnen und Schüler ausgerichtet, die sich auf die Hochschule für Theater vorbereiten. Nach

dem ersten Schuljahr können sich die Studierenden für die Fachrichtung Sozial-Kunst (*social et artistique*) einschreiben. Ein Aufnahmeverfahren, das mit der *Ecole de théâtre de Martigny* organisiert wird, muss erfolgreich bestanden werden. Der Theaterunterricht wird in Zusammenarbeit mit der *Ecole de théâtre de Martigny* erteilt (*classes préprofessionnelles de théâtre*). Die Schülerinnen und Schüler, die nicht an die Hochschule für Theater aufgenommen werden, können die Ausbildung im sozialen Bereich weiterführen.

Der Kanton Bern hat sich bildungspolitisch entschieden, die Fachmittelschulbildung auf den Berufsfeldern Gesundheit und Soziale Arbeit aufzubauen. Ab dem Schuljahr 2015/16 ist im Kanton Bern nur noch der Doppelabschluss in den Berufsfeldern Gesundheit und Soziale Arbeit möglich. Als mögliche Fachmaturitäten bietet der Kanton Bern Gesundheit und Soziale Arbeit an, seit dem Schuljahr 2015/16 auch die Fachmaturität Pädagogik. Im Kanton Bern gibt es jährlich nur vereinzelte Gesuche für die beiden Fachmaturitäten Musik und Theater. Diese werden in der Regel mit dem Verweis auf alternative Wege abgelehnt. Den französischsprachigen Schülerinnen und Schülern aus dem Kanton Bern stehen dank dem BEJUNE-Abkommen (Abkommen zwischen den Kantonen Bern, Jura und Neuenburg) die Fachmaturitäten Musik und Theater offen.

### 3.3. Studierende mit Wohnsitz im Kanton Freiburg an ausserkantonalen FMS

Auf der Basis der interkantonalen Vereinbarung über den Schulbesuch ausserhalb des Wohnsitzkantons finanziert der Kanton Freiburg auf Antrag den Besuch eines Studiengangs an einer FMS ausserhalb des Kantons (Fachmittelschulabschluss und –maturität), sofern dieser nicht im Kanton Freiburg angeboten wird.

Die Kostenübernahme und damit auch der Wechsel an eine ausserkantonale Fachmittelschule ist zu den drei folgenden Zeitpunkten möglich:

- > mit dem 2. Schuljahr für den Fachmittelschulabschluss (das erste Jahr ist ein Basisausbildungsjahr, das für alle Berufsfelder identisch ist);
- > für die Fachmaturitätsausbildung;
- > nach der Fachmaturitätsausbildung (propädeutisches Ausbildungsjahr vor dem Fachhochschulstudium).

Die Anfragen für eine Fachmittelschulbildung im Berufsfeld Musik, Theater und Tanz sind selten. Ein entsprechender Überblick gibt die nachfolgende Tabelle:

	2016 2017	2015 2016	2014 2015	2013 2014	2012 2013
Fachmittelschulabschluss Gestaltung und Kunst	1	2	0	0	1
Fachmittelschulabschluss Musik und Theater	0	0	0	0	0
Fachmaturitätsabschluss Gestaltung	0	1	0	1	0
propädeutisches Jahr	1	1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

### 3.4. Konformität des Vorschlages der Postulanten

Im Kanton Freiburg gibt es zwei Fachmittelschulen, die Fachmittelschule Freiburg (FMSF) und die Abteilung Fachmittelschule des Kollegiums des Südens (CSUD), sowie die Abteilung Fachmittelschule Interkantonales Gymnasium der Region Broye in Payerne (GYB). Es werden zwei Fachrichtungen und drei Fachmaturitäten angeboten. Ein Fachmittelschulabschluss kann entweder im Berufsfeld Gesundheit oder im sozialerzieherischen Berufsfeld erworben werden. Im sozialerzieherischen Bildungsgang werden die beiden Berufsfelder Soziales und Pädagogik kombiniert. Inhaber und Inhaberinnen des Fachmittelschulabschlusses Gesundheit können die Fachmaturität Gesundheit erwerben. Mit dem Fachmittelschulabschluss im sozialerzieherischen Berufsfeld kann die Ausbildung für die Fachmaturität Berufsfeld Soziale Arbeit oder Fachmaturität Berufsfeld Pädagogik aufgenommen werden. Die Fachmittelschule hat ein identisches Ausbildungsprogramm für die deutsch- und die französischsprachigen Klassen. Dies ermöglicht auch die Verleihung der zweisprachigen Fachmittelschulabschlüsse und Fachmaturitäten.

Der von den Postulanten vorgeschlagene Lösungsansatz sieht vor, dass die Schülerinnen und Schüler für die ersten drei Jahre in den sozialerzieherischen Bildungsgang integriert werden und den entsprechenden Fachmittelschulabschluss erhalten. Die zusätzliche einjährige Ausbildung bis zur Fachmaturität Musik, Theater und Tanz würde mit einem Leistungsauftrag an das Konservatorium Freiburg abgedeckt. Das Konservatorium würde die musikalische bzw. künstlerische Ausbildung und die Fachmittelschule die Betreuung der Fachmaturitätsarbeit und das Ausstellen des Fachmaturitätsabschlusses übernehmen. Die Postulanten schlagen auch vor, dass die Schülerinnen und Schüler während der Ausbildungsjahre bis zum Fachmittelschulabschluss in das kantonale Förderprogramm «Sport-Kunst-Ausbildung» (SAF) aufgenommen werden.

Wie die nachfolgende Analyse zeigt, kann der Vorschlag so nicht umgesetzt werden:

#### *Fachmittelschulabschluss im sozialerzieherischen Berufsfeld*

Gemäss dem Reglement über die Anerkennung der Abschlüsse von Fachmittelschulen muss die Fachmaturität auf dem Fachmittelschulabschluss mit gewähltem Berufsfeld aufbauen. Die vorgeschlagene Lösung, wonach die Schülerinnen und Schüler einen Fachmittelschulabschluss im sozialerzieherischen Berufsfeld erhalten und danach eine Fachmaturität im Berufsfeld Musik, Theater und Tanz, widerspricht den Regelungen der EDK und kann nicht umgesetzt werden. Neben der Sozialerziehung und Gesundheit müsste damit ein neuer Bildungsweg mit Fachrichtung Musik, Theater und Tanz eröffnet werden. Wegen der einzuhaltenden Gleichbehandlung der beiden Sprachgemeinschaften im Kanton würde dies zumindest für das zweite und dritte Unterrichtsjahr je zwei zusätzliche Klassen bedeuten.

#### *Kantonales Förderprogramm «Sport-Kunst-Ausbildung» (SKA)*

Um die Koordination von Schule, Kunst und Sport zu erleichtern, hat die Erziehungsdirektion des Kantons Freiburg dieses Förderprogramm eingeführt. Sportlich und künstlerisch talentierte Schülerinnen und Schüler erhalten schulische Entlastungen und Unterstützungen. Das massgebende Kriterium für die Zulassung von Talentkünstlerinnen und Talentkünstlern zum Förderprogramm (SKA) ist die Aufnahme in das Vorberufsstudium (Vorberufszertifikat) in Musik oder Tanz am Konservatorium Freiburg. Gesamthaft haben heute lediglich acht Schülerinnen und Schüler der Schulen der Sekundarstufe 2 den SKA-Status für Kunst. Zwei weitere absolvieren eine Berufsausbildung. Von diesen acht Schülerinnen und Schülern sind am Konservatorium sechs in Musik und zwei in Tanz eingeschrieben. Sämtliche Schülerinnen und Schüler besuchen das Gymnasium und die Hälfte davon mit Schwerpunktfach Musik. Der SKA-Status gilt auch für Schülerinnen und Schüler der FMS. Während den letzten 4 Jahren hatten jährlich zwischen 0 und 4 Schülerinnen und Schüler der FMS den SKA Status für Kunst erhalten.

#### *Leistungsauftrag an das Konservatorium*

Die Postulanten machen geltend, dass das Konservatorium Freiburg bereits heute, mit dem Vorberufszertifikat, die Kandidatinnen und Kandidaten im **Bereich der Musik** auf die Aufnahmeprüfung an die Fachhochschulen vorbereiten. Auch im **Bereich des Theaters** könnte die Maturitätsausbildung kostengünstig am Konservatorium erfolgen. Dieses bietet für die Französischsprachigen seit 2008 eine Ausbildung an, die zum Vorberufszertifikat führt. Die Ausbildung dauert zwei Semester und ist mit je rund 20 Wochenlektionen dotiert. Im Rahmen dieser Ausbildung muss eine per-

sönliche Arbeit verfasst werden. Derselbe Kurs wäre weiterhin offen für Schülerinnen und Schüler, die bereits über die gymnasiale oder berufliche Maturität verfügen und das Vorberufszertifikat anstreben. Für den klassischen **Bereich des Tanzes** (Ballett) ist gemäss den Postulanten im Kanton Freiburg nicht unbedingt eine Fachmaturität erforderlich. In Zürich wird an der Hochschule der Künste eine berufliche Ausbildung angeboten, die aber bereits nach der obligatorischen Schulzeit erfolgt. In der Westschweiz gibt es kein vergleichbares Angebot. Im Bereich des zeitgenössischen Tanzes hat der Kanton Genf einen Abschluss EFZ für zeitgenössischen Bühnentanz geschaffen. In der Westschweiz gibt es bis heute noch keine Fachmaturität im Bereich des Tanzes. Das Konservatorium Freiburg bietet ein Vorberufszertifikat in Ballett an. Vor kurzem wurde am Konservatorium in Freiburg auch ein Vorberufszertifikat im zeitgenössischen Tanz eröffnet, dies aufgrund der neu angebotenen Bachelorausbildung.

Die Strukturen des Konservatoriums Freiburg liessen es zu, dass die Fachmittelschule die Fachmaturität Musik, Theater und Tanz mit einem Leistungsauftrag an das Konservatorium abdecken könnte. Im Bereich des Theaters wäre dies für die Französischsprachigen, nicht aber für die Deutschsprachigen möglich.

#### 4. Empfehlung

- > Der Fachmaturitätsausweis Musik, Theater und Tanz kann nicht auf dem Fachmittelschulenausweis des sozialerzieherischen Berufsfeldes aufbauen (Weisung EDK). Neben der Sozialerziehung und Gesundheit müsste damit ein neuer Bildungsweg mit Fachrichtung Musik, Theater und Tanz eröffnet werden. Wegen der einzuhaltenden Gleichbehandlung der beiden Sprachgemeinschaften im Kanton würde dies zumindest für das zweite und dritte Unterrichtsjahr die Eröffnung von je zwei zusätzlichen Klassen bedeuten.
- > Die Zahlen der aktuell an den Fachhochschulen eingeschriebenen Studierenden mit Wohnsitz im Kanton Freiburg im Bereich Musik und Theater (pro Jahr durchschnittlich 15), der Gymnasiastinnen und Gymnasiasten mit Schwerpunktfach Musik (rund 22 pro Schulstufe) und der SKA-Programmtteilnehmenden mit ausserordentlichem künstlerischem Talent (zwischen 0 und 4 pro Schulstufe) weisen darauf hin, dass für eine Fachrichtung Musik, Theater und Tanz an der Fachmittelschule nur sehr geringe Schülerzahlen zu erwarten wären. Im Kanton Waadt erhielten nie mehr als sechs Schülerinnen und Schüler einen Fachmaturitätsausweis in dieser Fachrichtung. Berücksichtigt man den Aspekt der Zweisprachigkeit des Kantons Freiburg, erscheint die Einführung einer weiteren Fachrichtung an der Fachmittelschule als unverhältnismässig.

- > Der Besuch eines Studiengangs der Fachmittelschule, der nicht im Kanton angeboten wird, ist bereits heute möglich. Der Kanton übernimmt die entsprechende Finanzierung.

In Anbetracht dieser Argumente ist die Einführung einer Fachmaturität Musik, Theater und Tanz nicht zu empfehlen. Der Staatsrat bestätigt damit seine Entscheidung aus dem Jahre 2008, wonach sich die Fachmittelschulbildung auf die Berufsfelder Gesundheit, Soziales und Pädagogik konzentriert.

Demzufolge beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat dieses Postulat abzuweisen.

Den 23. August 2016

- > Rückzug S. 2558.

---

### **Postulat 2016-GC-53 Rose-Marie Rodriguez/Giovanna Garghentini Python Comment baisser la participation des parents aux frais des structures d'accueil extrafamilial?<sup>1</sup>**

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat est sensible à la question des coûts des structures d'accueil extrafamilial. Les avantages pour les familles, les enfants et l'économie relevés par les députées sont reconnus et incontestables. Partant, le Conseil d'Etat se rallie à l'appréciation du Conseil fédéral sur la question, exprimée dans le rapport sur postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach «Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur». Dans le cadre des mesures d'accompagnement à la réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III), il entend intervenir pour pallier le problème.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à accepter le postulat et se propose d'y donner suite directe par le rapport présenté en annexe.

Le 5 septembre 2016

- > Rapport pp. 2861ss.; discussion pp. 2570ss.

---

<sup>1</sup> Déposé et développé le 12 mai 2016, BGC p. 1599.

## **Postulat 2016-GC-53 Rose-Marie Rodriguez/Giovanna Garghentini Python** **Wie kann die Beteiligung der Eltern an den Kosten der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen gesenkt werden?**<sup>1</sup>

### **Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat ist empfänglich für die Fragen im Zusammenhang mit den Kosten der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen. Deren Vorteile für die Familien, die Kinder und die Wirtschaft, auf die die Grossrätinnen verweisen, sind anerkannt und unbestritten. Demnach schliesst sich der Staatsrat der Einschätzung des Bundesrats zu dieser Frage an, die aus dem Bericht zum Postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach «Krippen vergünstigen und den Sektor dynamisieren» hervorgeht. Er will im Rahmen der flankierenden Massnahmen der dritten Reform der Unternehmensbesteuerung (USR III) eingreifen, um dem Problem abzuwehren.

Der Staatsrat schlägt deshalb vor, das Postulat im Sinne der Erwägungen anzunehmen und ihm mit dem beiliegenden Bericht direkte Folge zu leisten.

Den 5. September 2016

> Bericht S. 2861ff.; Diskussion S. 2570ff.

## **Motion 2016-GC-56 Nicolas Kolly/Gilles Schorderet** **Réalisation de la liaison routière Marly-Matran**<sup>2</sup>

### **Réponse du Conseil d'Etat**

Le canton de Fribourg connaît depuis plusieurs années une évolution démographique supérieure à la moyenne suisse et, selon l'Office fédéral de la statistique, la population fribourgeoise continuera de s'accroître à l'avenir. Ainsi la dernière statistique<sup>3</sup> indique que le cap des 400 000 habitants devrait être dépassé d'ici 2035. Cette forte croissance de la population a pour corollaire une augmentation de la mobilité et une progression des charges de trafic.

Pour assurer la mobilité des personnes et des choses en tenant compte notamment des besoins de l'économie, des possibilités financières des collectivités publiques, des exigences de la protection de l'environnement d'une utilisation rationnelle du sol et de l'énergie ainsi que de la sécurité des usagers de dif-

férents moyens de transports, le Conseil d'Etat a mis sur pied une stratégie de mobilité multimodale. Pour les transports publics ferroviaires, des investissements considérables ont été consentis pour la mise en place du RER Fribourg|Freiburg et son développement avec le renforcement de la cadence des trains et de leurs capacités. S'agissant des transports publics routiers, des sauts d'offre impliquant une augmentation des kilomètres parcourus sont réalisés chaque année en fonction des régions. Côté mobilité douce, le canton s'emploie à développer son réseau cyclable conformément à sa stratégie. Au 31 décembre 2015, il mesurait environ 80 km (environ 76 km de bandes cyclables et 4 km de pistes cyclables). Pour les transports individuels motorisés, des besoins d'investissements sur les routes se font ressentir pour garantir des infrastructures performantes.

Ainsi, sur la base d'analyses, d'évaluations, de priorisations et d'études de planification de plusieurs projets de routes de contournement, le Conseil d'Etat, lors de sa séance du 6 juin 2016, en a choisi cinq (Belfaux, Courtepin, Neyruz, Prezvers-Noréaz et Romont) et a transmis au Grand Conseil une demande de crédit d'engagement de 26,65 millions de francs pour les études de projet et les acquisitions de terrain. Il a également décidé de mettre en œuvre les deux projets qui ont déjà fait l'objet de décrets pour de telles études: le contournement de Düdingen et la liaison Marly-Matran.

En ce qui concerne la liaison routière Marly-Matran, des éléments nouveaux sont en effet intervenus. Le Marly Innovation Center (MIC), malgré le renforcement de l'attractivité des transports publics, va générer un trafic supplémentaire estimé à ce stade à 7500 véhicules/jour, dont près de la moitié provenant ou allant vers Fribourg. Le regroupement de la station de recherche Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP) à Posieux, prévu pour 2018, devrait créer près de 200 places de travail et entraîner une augmentation de la circulation dans la région. Le canton va également investir 12 millions de francs à Grangeneuve pour une nouvelle ferme laitière, la transformation du rural existant ainsi que l'extension de la halle de technologie agroalimentaire. La commune de Marly prévoit elle aussi de se développer.

Le trafic sur le pont de Pérolles va donc s'intensifier dans un avenir proche et atteindre, voire dépasser, la charge de trafic maximale envisageable fixée en 2009 à 20 000 véhicules/jour par le comité de pilotage (COPI) alors en charge du projet de liaison Marly-Matran.

Au vu de cette augmentation prévisible de la charge de trafic, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a procédé à un réexamen de la situation. Elle a proposé au Conseil d'Etat de nommer un Comité de pilotage (COPI) afin que le projet de liaison Marly-Matran soit réalisé dans les meilleurs délais. Cette proposition a été acceptée par le Conseil d'Etat.

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 12. Mai 2016, TGR S. 1599.

<sup>2</sup> Déposée et développée le 13 mai 2016, BGC p. 1598.

<sup>3</sup> Scénarios de l'évolution de la population des cantons 2015-2045 du 12 mai 2016, OFS.

Ce COPIL sera présidé par le Directeur AEC et composé du Préfet de la Sarine, d'un représentant de chaque groupe parlementaire du Grand Conseil, de l'Agglomération de Fribourg, des communes de Marly, Hauterive et Arconciel (un représentant par commune), du Trésorier d'Etat, de l'Ingénieur cantonal et du Chef du Service de la mobilité. Les membres seront officiellement nommés par le Conseil d'Etat fin août 2016. Il aura comme première mission d'examiner l'évolution des différents aspects du dossier et de choisir l'une des variantes de tracé déjà étudiées en vue de sa réalisation.

Etant donné ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter la présente motion. Toutefois, le respect du délai légal d'une année pour lui donner «la suite qu'elle comporte», à savoir la présentation d'un décret en vue de la réalisation de la liaison Marly-Matran, ne pourra être respecté. En effet un tel projet ne pourra être présenté qu'une fois le projet approuvé, la mise à l'enquête effectuée et les principales offres d'entreprises rentrées.

Le 23 août 2016

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages p. 2537ss.

—

## **Motion 2016-GC-56 Nicolas Kolly/Gilles Schorderet**

### **Verwirklichung der Strassenverbindung Marly–Matran<sup>1</sup>**

#### **Antwort des Staatsrats**

Im Kanton Freiburg liegt das Bevölkerungswachstum seit mehreren Jahren über dem Schweizer Durchschnitt. Laut Bundesamt für Statistik wird die Freiburger Bevölkerung auch in Zukunft wachsen. So dürfte der Kanton gemäss den neusten Prognosen<sup>2</sup> bis im Jahr 2035 die Marke von 400 000 Einwohnerinnen und Einwohner überschritten haben. Diese starke demografische Entwicklung geht mit einer steigenden Mobilität und einer Zunahme der Verkehrsbelastung einher.

Um die Mobilität von Personen und Waren sicherzustellen und dabei insbesondere den Bedürfnissen der Wirtschaft, den finanziellen Möglichkeiten der Gemeinwesen, den Vorgaben des Umweltschutzes, dem Ziel einer rationellen Nutzung von Boden und Energie sowie der Sicherheit der Verkehrsteilnehmer Rechnung zu tragen, hat der Staatsrat eine multimodale Strategie definiert. Diese Strategie umfasst einerseits den öffentlichen Verkehr. So hat die öffentliche Hand beträchtliche Mittel in die Verbesserung des Bahnangebots investiert. Dadurch konnte insbesondere die RER Fri-

bourg/Freiburg in Betrieb genommen und ausgebaut werden (dichter Fahrplan, grössere Kapazitäten). Beim öffentlichen Strassenverkehr wurden und werden das Angebot und die Fahrleistungen mit jedem Fahrplanwechsel markant ausgebaut, wobei der Schwerpunkt jedes Jahr in einem anderen Kantonsteil liegt. Für die Förderung des Langsamverkehrs wiederum baut der Staat das kantonale Radwegnetz in Übereinstimmung mit seiner Strategie stetig aus: Am 31. Dezember 2015 betrug die Gesamtlänge des Velonetzes bereits 80 km (davon rund 76 km in Form von Radstreifen und 4 km in Form von Radwegen). Eine weitere Achse der multimodalen Strategie ist der motorisierte Individualverkehr, für den leistungsfähige Infrastrukturen sichergestellt werden müssen, was Investitionen in das Strassennetz bedingt.

Gestützt auf die Analysen, Beurteilungen, Prioritätenordnungen und Planungsstudien zu mehreren Umfahrungsstrassenprojekten beschloss der Staatsrat am 6. Juni 2016 aus diesem Grund, die Planungsstudien für die Projekte in Belfaux, Courtepin, Neyruz, Prez-vers-Noréaz und Romont zu lancieren. Der Staatsrat hat dem Grossen Rat für diese fünf Projekte ein Kreditbegehren von 26,65 Millionen Franken zur Finanzierung von Studien und Landerwerb unterbreitet. Er beschloss zudem, zwei Projekte umzusetzen, für die der Grosse Rat bereits einen solchen Kredit gesprochen hat. Es sind dies die Umfahrungsstrasse von Düdingen und die Strassenverbindung Marly–Matran.

Zur Verbindung Marly–Matran ist zu sagen, dass sich die Umstände verändert haben: Das Marly Innovation Center (MIC) wird trotz des Ausbaus des öffentlichen Verkehrsangebots einen Mehrverkehr von geschätzten 7500 Fahrzeugen pro Tag erzeugen (davon knapp die Hälfte in Richtung oder aus der Stadt Freiburg). Die Zusammenlegung der Forschungsanstalt Agroscope Liebefeld-Posieux in Posieux, die für 2018 geplant ist, wird ebenfalls zu mehr Verkehr in der Region führen, werden doch knapp 200 Arbeitsplätze geschaffen werden. Der Staat wird darüber hinaus in Grange-neuve 12 Millionen Franken für einen neuen Milchviehstall, den Umbau des bestehenden Ökonomiegebäudes und die Erweiterung der Lebensmitteltechnologiehalle investieren. Auch die Gemeinde Marly wird sich entwickeln.

Kurzum, der Verkehr auf der Pérolles-Brücke wird zunehmen und schon bald die maximal mögliche Verkehrsbelastung erreichen oder überschreiten, welche der Lenkungsausschuss, der damals für die Verbindung Marly–Matran zuständig war, im Jahr 2009 auf 20 000 Fahrzeuge pro Tag festgelegt hat.

Angesichts der erwarteten Verkehrszunahme hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) die Situation neu analysiert und dem Staatsrat vorgeschlagen, eine Projektleitung (COPIL) zu ernennen, um die Strassenverbindung Marly–Matran so rasch wie möglich zu verwirklichen. Der Staatsrat nahm diesen Vorschlag an.

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 13. Mai 2016, TGR S. 1598.

<sup>2</sup> Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone der Schweiz 2015–2045 vom 12. Mai 2016, BFS.

Die COPIL wird vom Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor geleitet werden. Darüber hinaus werden der Oberamtmann des Saanebezirks sowie Vertreter der Fraktionen im Grossen Rat, der Agglomeration Freiburg, der Gemeinden Marly, Hauterive und Arconciel (eine Vertreterin oder ein Vertreter je Gemeinde), der Staatsschatzverwalter, der Kantonsingenieur und der Vorsteher des Amts für Mobilität Einsitz nehmen. Der Staatsrat wird die Mitglieder Ende August 2016 offiziell ernennen. Die erste Aufgabe der COPIL wird darin bestehen, die Entwicklung der verschiedenen Aspekte des Dossiers zu analysieren und sich für eine der bereits untersuchten Varianten für das Trasse auszusprechen.

Aus den dargelegten Gründen empfiehlt Ihnen der Staatsrat, die Motion erheblich zu erklären. Es wird allerdings nicht möglich sein, innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist von einem Jahr «die entsprechende Folge zu geben» bzw. einen Dekretsentwurf für die Verwirklichung der Strassenverbindung Marly–Matran zu unterbreiten. Der Dekretsentwurf wird nämlich erst unterbreitet werden können, wenn das Projekt validiert und öffentlich aufgelegt worden ist und die Unternehmen ihre Angebote eingereicht haben.

Den 23. August 2016

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitserklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 2537ff.

**Mandat 2016-GC-102 Andréa Wassmer/  
Yvonne Stempfel-Horner/Antoinette  
Badoud/André Schneuwly/Nicole Lehner-  
Gigon/Bernadette Mäder-Brühlhart/Markus  
Zosso/Michel Zadory/Dominique Butty/  
Peter Wüthrich  
Création d'un nombre suffisant de  
places de travail et d'hébergement pour  
les personnes adultes en situation de  
handicap pour les années 2017–2018 dans  
le canton de Fribourg, avec les postes  
d'encadrement nécessaires (EPT)<sup>1</sup>**

**Réponse du Conseil d'Etat**

**1. Considérations générales**

Conformément à l'article 102 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.), le Grand Conseil adopte les budgets et les comptes de l'Etat. La compétence du Conseil d'Etat d'arrêter les budgets annuels pour transmission au Grand Conseil figure à l'article 113 Cst.

Le Conseil d'Etat doit élaborer ses budgets en tenant compte de l'ensemble des besoins de la population, en définissant les charges et les dépenses nécessaires pour y répondre et en fixant les priorités nécessaires en fonction des ressources à disposition afin de parvenir à l'équilibre budgétaire.

Le Conseil d'Etat a arrêté le budget 2017 le 5 septembre dernier en vue de sa transmission au Grand Conseil. Conformément au processus budgétaire défini dans la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE), si le Grand Conseil estime que le Conseil d'Etat n'a pas suffisamment tenu compte des besoins spécifiques des institutions spécialisées pour personnes adultes en situation de handicap, il peut exiger de ce dernier qu'il le modifie en revoyant certaines dépenses à la hausse, mais il doit en contrepartie proposer simultanément une réduction équivalente d'autres dépenses (art. 41 al. 4 LFE). Pour les budgets à venir, il paraît délicat d'anticiper une «réservation budgétaire» avant même, d'une part, de connaître véritablement les besoins et en dehors du contexte budgétaire propre à chaque année, d'autre part. Par ailleurs, une telle démarche reviendrait à prioriser par anticipation une tâche particulière de l'Etat, au détriment de toutes les autres.

**2. Prise en compte des besoins dans les budgets 2017 et 2018**

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations des députés qui se soucient d'une prise en compte adéquate des besoins de la population adulte en situation de handicap dans nos ins-

<sup>1</sup> Déposé et développé le 8 septembre 2016, BGC p. 2393.

titutions. C'est pourquoi, après avoir autorisé en juin 2015, en plus des 2 places déjà octroyées au budget, la création en urgence de 15 places en home et de 10 places en atelier, le Conseil d'Etat a aussi accepté d'entrer en matière sur la création de places supplémentaires dans les budgets futurs, sur la base des besoins qui seront identifiés et quand bien même, au premier semestre 2016, les places créées en urgence en 2015 n'étaient pas encore toutes occupées.

Ainsi, au budget 2016, le Conseil d'Etat a notamment avalisé la création par la Fondation Handicap Glâne de 8 places en appartement qui, au sortir de l'été, n'avaient toutefois pas encore pu être réalisées, la Fondation n'ayant à ce jour pas trouvé d'immeuble adéquat. Les démarches sont en cours. La création de ces 8 places nécessite l'octroi de 5 EPT supplémentaires et le coût annuel total de la prestation à charge des pouvoirs publics s'élève à 400 000 francs. Ces coûts sont d'ores et déjà intégrés au budget de l'Etat.

Dans son projet de budget 2017, sur lequel le Grand Conseil aura encore l'occasion de se pencher, le Conseil d'Etat a prévu la création de 35 nouvelles places pour répondre à des besoins reconnus:

- > 14 places en home avec occupation (FAH-SEB et Homato)
- > 11 places en centre de jour (Homato et Fara)
- > 10 places en atelier (La Rosière).

La mise à disposition de ces 35 places nécessite une dotation supplémentaire de 21,20 EPT et le coût annuel total de la prestation à charge des pouvoirs publics, y compris les coûts liés aux investissements, se monte 2,69 millions de francs.

Depuis 2015, le Conseil d'Etat a ainsi déjà admis la création d'un total de 70 places dans les institutions pour personnes adultes en situation de handicap et a prévu dans ses budgets la dotation ainsi que les investissements nécessaires à cet effet. Les députés se réfèrent à un manque de 100 places à combler d'ici à 2018. Ce chiffre correspond à l'estimation faite en 2015 par la DSAS notamment sur la base du rapport de planification 2011 – 2015 et avant l'attribution des places dont il a été fait mention. Avant de se déterminer sur le nombre exact de places à inscrire au budget 2018 et d'effectuer leur répartition entre structures résidentielles et structures occupationnelles, le Conseil d'Etat estime qu'il est nécessaire d'attendre les résultats du recensement complet lancé par la DSAS au 1<sup>er</sup> semestre 2016 en vue de l'élaboration du nouveau rapport de planification qui couvrira les années 2016 à 2020. Ce rapport, dont le projet sera établi d'ici à la fin de l'année puis mis en consultation, servira de base de discussion pour l'élaboration du prochain plan financier ainsi que des budgets 2018 à 2021.

### 3. Conclusion

Le Conseil d'Etat souhaite relever que la DSAS suit avec attention l'évolution des besoins de la population en situation de handicap dans notre canton et il s'engage à prendre ceux-ci en considération dans le futur aussi, sous réserve des possibilités budgétaires de l'Etat.

Compte tenu des éléments mentionnés ci-dessus, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter ce mandat.

Le 19 septembre 2016

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages p. 2560ss.

—

### **Auftrag 2016-GC-102 Andréa Wassmer/ Yvonne Stempfel-Horner/Antoinette Badoud/André Schneuwly/Nicole Lehner- Gigon/Bernadette Mäder-Brühlhart/Markus Zosso/Michel Zadory/Dominique Butty/ Peter Wüthrich Schaffung von genügend Arbeits- und Beherbergungs-plätzen für Erwachsene mit Behinderung sowie der erforderlichen Stellen (VZÄ) für die Betreuung im Kanton Freiburg für die Jahre 2017–2018<sup>1</sup>**

#### **Antwort des Staatsrats**

##### **1. Allgemeines**

Gemäss Artikel 102 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV) genehmigt der Grosse Rat den Voranschlag und die Jahresrechnung des Staates. Die Kompetenz des Staatsrates, den Voranschlag zu beschliessen und diesen anschliessend dem Grossen Rat zu unterbreiten, ist in Artikel 113 KV festgehalten.

Der Staatsrat muss seine Voranschläge unter Berücksichtigung aller Bedürfnisse der Bevölkerung ausarbeiten; dabei legt er die dafür benötigten Ausgaben und Aufwände und die notwendigen Prioritäten in Übereinstimmung mit den verfügbaren Ressourcen fest, damit das Haushaltsgleichgewicht gewährleistet werden kann.

Den Voranschlag 2017 hat der Staatsrat am 5. September 2016 beschlossen, um diesen in der Folge dem Grossen Rat zu unterbreiten. Gemäss Voranschlagsverfahren nach dem Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG), kann der Grosse Rat vom Staatsrat verlangen, dass dieser den Voranschlag ändert, indem er bestimmte Ausgabenbeträge erhöht, wenn er findet, dass die-

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 8. September 2016, TGR S. 2393.

ser den spezifischen Bedürfnissen der Sondereinrichtungen für Erwachsene mit Behinderung nicht genügend Rechnung getragen hat; im Gegenzug muss er jedoch gleichzeitig eine entsprechende Ausgabenkürzung vorsehen (Art. 41 Abs. 4 FHG). Für die kommenden Voranschläge erscheint es somit heikel, eine «Reservation» im Voranschlag vorzunehmen, bevor die eigentlichen Bedürfnisse bekannt sind. Darüber hinaus hat jedes Jahr seine eigenen budgetären Gegebenheiten. Im Übrigen würde ein solches Vorgehen dazu führen, dass einer besonderen Aufgabe des Staates im Voraus der Vorzug eingeräumt würde, was wiederum allen anderen Aufgaben zum Nachteil gereichen würde.

## 2. Berücksichtigung der Bedürfnisse in den Voranschlägen 2017 und 2018

Der Staatsrat teilt das Anliegen der Grossrätinnen und Grossräte, die sich um die angemessene Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung mit Behinderung in unseren Einrichtungen sorgen. Aus diesem Grund war er – nachdem er bereits im Juni 2015, zusätzlich zu den 2 bereits im Voranschlag bewilligten Plätzen, in die dringende Schaffung von 15 Heimplätzen und von 10 Werkstättenplätzen eingewilligt hatte – auch bereit, in den zukünftigen Voranschlägen auf die Schaffung von zusätzlichen Plätzen einzugehen, auf Grundlage der festgestellten Bedürfnisse und trotz der Tatsache, dass im ersten Halbjahr 2016 noch nicht alle der 2015 in aller Dringlichkeit geschaffenen Plätze besetzt waren.

So hat der Staatsrat im Voranschlag 2016 namentlich die Schaffung von 8 Wohnungsplätzen durch die Stiftung *Handicap Glâne* genehmigt, die zum Sommerende jedoch noch nicht geschaffen werden konnten, weil die Stiftung noch kein geeignetes Gebäude gefunden hatte (Verfahren läuft). Die Schaffung dieser 8 Plätze erfordert die Gewährung von 5 zusätzlichen VZÄ, die jährlichen Gesamtkosten für die Leistung zulasten der öffentlichen Hand belaufen sich auf 400 000 Franken; diese sind bereits Bestandteil des staatlichen Voranschlags.

In seinem Voranschlagsentwurf 2017, mit dem sich der Grosse Rat noch auseinandersetzen können wird, hat der Staatsrat die Schaffung von 35 neuen Plätzen vorgesehen, um den anerkannten Bedürfnissen gerecht zu werden:

- > 14 Plätze in einem Heim mit Beschäftigung (FAH-SEB und Homato);
- > 11 Plätze in einer Tagesstätte (Homato und Fara);
- > 10 Plätze in einer Werkstätte (*La Rosière*).

Die Bereitstellung dieser 35 Plätze erfordert eine zusätzliche Dotation von 21,20 VZÄ, die jährlichen Kosten dieser Leistungen für die öffentliche Hand belaufen sich insgesamt auf 2,69 Millionen Franken, einschliesslich Investitionskosten.

Seit 2015 hat der Staatsrat somit bereits in die Schaffung von 70 Plätzen in den Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung eingewilligt und in seinen Voranschlägen sowohl die erforderliche Dotation als auch die erforderlichen Investitionen dafür vorgesehen. Die Grossräte nennen einen Mangel an 100 Plätzen, den es bis 2018 zu beheben gilt; diese Zahl entspricht einer Schätzung der GSD aus dem Jahr 2015, die namentlich auf dem Planungsbericht 2011–2015 beruht und vor der Zuteilung der zuvor erwähnten Plätze entstanden ist. Bevor er die genaue Zahl für den Voranschlag 2018 festlegen und deren Verteilung auf die Beherbergungs- und Beschäftigungseinrichtungen vornehmen kann, erachtet der Staatsrat es als notwendig, die Ergebnisse der umfassenden Erhebung abzuwarten, welche die GSD am 1. September 2016 im Hinblick auf die Ausarbeitung des neuen Planungsberichts für die Jahre 2016 bis 2020 gestartet hat. Dieser Bericht, dessen Entwurf bis Ende Jahr stehen und in der Folge in die Vernehmlassung geschickt werden soll, wird als Diskussionsgrundlage für die Ausarbeitung des kommenden Finanzplans sowie der Voranschläge 2018 bis 2021 dienen.

## 3. Schluss

Der Staatsrat möchte darauf hinweisen, dass die GSD die Entwicklung der Bedürfnisse der Menschen mit Behinderung in unserem Kanton aufmerksam mitverfolgt. Er verpflichtet sich, diesen auch in Zukunft Rechnung zu tragen, unter Vorbehalt der Budgetmöglichkeiten des Staates.

In Anbetracht all dieser Elemente schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, diesen Auftrag abzulehnen.

Den 19. September 2016

- > Abstimmung und Debatte über die Erheblichkeitserklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 2560ff.

## Dépôts

—

### Motion 2016-GC-121 Modification de la loi sur la justice – autorité compétente pour modifier le taux d'activité

#### Dépôt

Par motion au sens de l'article 69, let. a de la loi sur le Grand Conseil (LGC) et se fondant sur l'article 59 al. 1, let. a LGC, la Commission de justice demande au Conseil d'Etat d'élaborer un projet de loi modifiant la loi sur la justice (LJ). Cette modification a pour finalité de fixer la procédure applicable aux demandes de modification de taux d'activité des magistrats de l'ordre judiciaire fribourgeois.

#### Développement

C'est suite à une décision unilatérale du Tribunal cantonal de modifier le taux d'activité de l'un de ses juges que le Bureau du Grand Conseil – seulement informé en aval de cette décision et ne pouvant dès lors prendre position sur ledit changement – s'est enquis de la procédure applicable à de telles situations, soit de l'organe compétent pour approuver ou non une demande de modification.

Au terme d'échanges entre le Bureau du Grand Conseil, la Commission de justice, le Service de législation, le Conseil de la magistrature et le Tribunal cantonal, l'état lacunaire de la législation actuelle relative à la présente problématique est apparu évident. Toutefois, certains points ont pu être précisés ou éclaircis et ne sont aujourd'hui plus contestés:

- > tout indépendant soit-il dans l'organisation et l'exécution de sa charge, un magistrat ne peut évidemment pas décider seul de la modification de son taux d'activité. Et l'instance à laquelle il appartient, quelle qu'elle soit, ne dispose pas plus de cette latitude;
- > le Grand Conseil est l'autorité d'élection d'une personne à une fonction judiciaire et à un taux d'activité déterminé. Ce dernier élément est indubitablement constitutif du poste judiciaire mis au concours et figure à ce titre dans les préavis du Conseil de la magistrature et de la Commission de justice transmis au Parlement;
- > partant, la législation en vigueur (art. 103 al. 1, let e Cst FR, art. 11 LJ, art. 153 al. 1, let. f LGC) et la logique dicteraient que le Parlement se prononce sur toute demande de modification de taux d'activité de juge;

- > le Grand Conseil rencontrerait toutefois de réelles difficultés à estimer concrètement le bien-fondé, respectivement la suite à donner à de telles demandes.

Sur la base de ces constatations, la Commission de justice souscrit à la proposition suivante du Conseil de la magistrature:

- > le Conseil de la magistrature gère les demandes de modification (augmentation ou réduction) de taux d'activité des juges, toute instance confondue, respectivement se prononce sur celles-ci.

En effet, entretenant des contacts réguliers, directs et approfondis avec toutes les instances judiciaires du canton, le Conseil de la magistrature est au fait de leurs différentes situations (masse de travail, retards, qualité du travail accompli, problèmes de personnel, etc.). Cet organe est donc en mesure de se déterminer en toute connaissance de cause sur des demandes de modification de taux d'activité.

Dans un souci de clarification et d'uniformisation des divers modes de faire ayant eu cours jusqu'à présent, la Commission de justice demande au Conseil d'Etat de préparer un projet de loi portant modification de la LJ.

Sur la base d'une proposition du Service de législation, la Commission de justice suggère l'introduction d'un art. 10b (nouveau), dont la teneur serait la suivante:

#### **art. 10b (nouveau)** Taux d'activité

<sup>1</sup> Le taux d'activité des juges professionnels est fixé lors de leur élection.

<sup>2</sup> Dans le cadre des postes disponibles, le Conseil de la magistrature peut autoriser le changement de ce taux d'activité, quelle que soit l'instance concernée. La Commission de justice du Grand Conseil en est préalablement informée.

Nous remercions le Conseil d'Etat de l'attention qu'il portera à la présente motion de la Commission de justice.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

## Questions

### **Question 2016-CE-116 Rose-Marie Rodriguez** **Ordonnance fixant les montants maximaux facturés dans le cadre de la scolarité obligatoire – une discrimination des écoles des régions périphériques?**

#### **I. Question**

L'ordonnance du 19 avril 2016 fixant les montants maximaux facturés dans le cadre de la scolarité obligatoire entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2016 et les chiffres fixés nous interpellent.

La question des députés Dominique Corminboeuf-Strehblow et Rose-Marie Rodriguez déposée en novembre 2012 relevait déjà les disparités de facturation des frais annuels entre écoles du même canton et demandait au Conseil d'Etat de prendre position sur ce sujet-là. La réponse du Conseil d'Etat en mars 2013 était que les écoles devaient facturer un forfait raisonnable et attendre l'ordonnance à venir qui fixerait les montants maximaux suivant la nouvelle loi scolaire et son règlement d'application.

Les élèves scolarisés hors cercle de domicile le sont principalement pour deux raisons: soit ils suivent le programme SAF (Sport-Arts-Formation), soit ils sont autorisés à le faire pour des raisons linguistiques. C'est l'inspecteur scolaire qui donne l'autorisation sans que les communes de domicile ne puissent intervenir.

Les écoles situées dans les régions périphériques sont donc régulièrement amenées à payer des factures pour des décisions qu'elles ne prennent pas et sur lesquelles elles n'ont aucun pouvoir.

De plus, le montant facturé par les cycles d'orientation qui accueillent des élèves d'autres cycles peut varier, selon cette nouvelle ordonnance, de 1000 à 7000 francs par année et par élève, en fonction des frais financiers, des bâtiments et mobiliers scolaires, de même que des frais de traitement du personnel enseignant et socio-éducatif. Si un montant raisonnable entre 1000 et 3000 francs par année et par élève semble acceptable, il est clair que le montant maximal de 7000 francs par année et par élève paraît totalement disproportionné et clairement discriminatoire pour les communes ou associations de communes de certaines régions.

Au vu de tout ce qui précède, nous remercions le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

1. *Article 1, alinéa 1: quelles sont les activités scolaires auxquelles pense le Conseil d'Etat?*
2. *Article 1, alinéa 2: comment le Conseil d'Etat est-il arrivé à ces montants maximaux à la limite, voire en-dessous de ce qui se pratique aujourd'hui?*
3. *Article 2, alinéa 3: comment le Conseil d'Etat définit-il de manière précise le terme «récurrent»?*
4. *Article 2, alinéa 3: à partir de quelle fréquence un accueil devient-il «récurrent»?*
5. *Article 2, alinéa 4: comment les écoles accueillant des élèves d'autres cycles pourront-elles justifier le montant facturé?*
6. *Article 2, alinéa 4: comment les écoles pourront-elles justifier que c'est l'accueil de tel ou tel élève qui engendre l'ouverture d'une classe ou le maintien d'une classe supplémentaire?*
7. *Article 2, alinéa 4: dans le cas où plusieurs élèves scolarisés hors du cercle de domicile seraient accueillis dans une même classe, comment l'école fera-t-elle pour répartir les frais supplémentaires?*
8. *Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il que dans les commentaires accompagnant la LS à l'article 15, il est écrit que «les frais facturables concernent uniquement les frais supplémentaires afférents à la scolarisation de l'élève» et «les autres frais (charges salariales du corps enseignant, frais généraux de bâtiments, frais d'administration scolaire) ne font pas partie des frais supplémentaires» et que l'ordonnance réintroduise ces frais à l'article 2, alinéa 3 et 4 comme frais facturables?*
9. *De manière globale, comment le Conseil d'Etat justifie-t-il que les frais d'un écolage intercantonal soient supportés à 50% par le canton (cf. article 72, alinéa 2 de la loi scolaire), alors que ceux d'un écolage hors district, mais dans le même canton, restent totalement à la charge des communes ou des associations de communes?*

Le 13 mai 2016

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

En préambule, il y a lieu de rappeler que, ces dernières années, plusieurs communes ont interpellé la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) afin de dénon-

cer la trop forte disparité des montants facturés entre communes lorsqu'un ou une élève changeait de cercle scolaire. Fort de ce constat, et après avoir échangé avec l'Association des communes fribourgeoises et la Conférence des préfets, la DICS a proposé au Conseil d'Etat l'instauration de montants maximaux.

Le Conseil d'Etat répond ainsi aux questions posées:

1. *Article 1, alinéa 1: quelles sont les activités scolaires auxquelles pense le Conseil d'Etat?*

La loi scolaire et son règlement donnent précisément la définition des activités scolaires aux articles 10 al. 3 LS, 9 et 33 RLS, ainsi que dans le commentaire des articles. Voici un extrait de l'article 9 al. 2 RLS:

*Les activités scolaires pouvant être facturées en tout ou en partie aux parents sont:*

- a) *les excursions, courses d'école, classes vertes, semaines thématiques, voyages d'étude, camps ou toute autre forme analogue d'activité;*
- b) *les activités sportives telles que demi-journées, journées ou camps de sport;*
- c) *les activités culturelles telles que visites d'expositions, spectacles, conférences, cinémas, théâtres ou concerts.*

Toutes les activités citées à l'alinéa 2 sont visées par l'article 1 al. 1 de l'ordonnance du Conseil d'Etat, à l'exception des activités portant sur une semaine telles que camps, classes vertes, semaines thématiques, voyages d'étude qui font l'objet de l'alinéa 2 de l'ordonnance (montant supplémentaire de 400 francs pour ces activités de «longue durée»).

2. *Article 1, alinéa 2: comment le Conseil d'Etat est-il arrivé à ces montants maximaux à la limite, voire en-dessous de ce qui se pratique aujourd'hui?*

Une analyse de tous les règlements scolaires communaux et des statuts des associations de communes pour le cycle d'orientation, textes dans lesquels doivent figurer, selon la loi sur les communes, les montants maximaux pouvant être facturés aux parents, a été effectuée. Des questions ont également été posées aux cadres scolaires à ce sujet. Puis l'Association des communes fribourgeoises et la Conférence des préfets ont été consultées. Enfin, compte tenu du fait que le principe de gratuité prévaut à l'école obligatoire et que la participation des élèves aux activités scolaires est rendue obligatoire par la nouvelle législation scolaire, il y avait lieu de limiter les frais facturables aux parents, d'où les maximaux fixés dans l'ordonnance du Conseil d'Etat. Bien évidemment, les frais des activités scolaires peuvent être couverts également par un subventionnement des communes et par des actions de sponsoring/fundraising entreprises par l'école et le conseil des parents. Ainsi, à titre d'exemple, il ne s'agit pas d'organiser un camp de ski coûtant 400 francs au maximum mais bien de plafonner la facturation aux parents à 400 francs.

3. *Article 2, alinéa 3: comment le Conseil d'Etat définit-il de manière précise le terme «récurrent»?*

La récurrence se définit comme un phénomène répétitif. Dès lors, pour appliquer l'article 2 al. 3 de l'ordonnance, il faut que le cercle scolaire d'accueil démontre que le fait de scolariser chaque année plusieurs élèves hors cercle entraîne pour lui le maintien ou l'ouverture d'une classe.

4. *Article 2, alinéa 3: à partir de quelle fréquence un accueil devient-il «récurrent»?*

Le Conseil d'Etat espère que les associations de communes qui seront concernées par une éventuelle ouverture de classe sauront faire preuve de bon sens dans l'application de l'article 2 al. 3 et 4, en particulier sur cette notion de «récurrence».

Les cycles d'orientation qui accueillent actuellement des élèves SAF peuvent démontrer que l'arrivée de ces élèves se produit chaque année depuis que le programme SAF a été introduit en 2011. Le Service du sport tient par ailleurs des statistiques dans ce domaine.

Enfin, tous les changements de cercle scolaire font l'objet d'une décision d'inspectorat. Ces décisions sont connues et conservées par la DICS et l'inspectorat.

5. *Article 2, alinéa 4: comment les écoles accueillant des élèves d'autres cycles pourront-elles justifier le montant facturé?*

Par la charge salariale d'enseignant-e-s supplémentaires, dont 50% doit être supporté par les communes du cercle scolaire:

A l'école primaire, les charges salariales des enseignant-e-s sont réparties à raison de 50% entre l'Etat et les communes. Toutes les communes du canton y participent en fonction du chiffre de leur population légale. Le fait d'accueillir un ou une élève d'une autre commune ne change donc rien au montant facturé; il n'y a pas lieu d'en tenir compte.

Au cycle d'orientation, chaque association de commune paie une participation de 50% pour les charges salariales des enseignant-e-s de sa propre association uniquement. Si une association accueille des élèves hors cercle qui créent une ouverture de classe, les salaires des enseignant-e-s de cette classe supplémentaire seront pris en charge à raison de 50% par les communes de l'association d'accueil. Il est donc normal que la commune de domicile de l'élève – hors cercle – y participe.

6. *Article 2, alinéa 4: comment les écoles pourront-elles justifier que c'est l'accueil de tel ou tel élève qui engendre l'ouverture d'une classe ou le maintien d'une classe supplémentaire?*

7. *Article 2, alinéa 4: dans le cas où plusieurs élèves scolarisés hors du cercle de domicile seraient accueillis dans une*

*même classe, comment l'école fera-t-elle pour répartir les frais supplémentaires?*

Il y a lieu de préciser que depuis l'introduction du programme SAF en 2011, il n'y a eu aucune ouverture de classe provoquée par l'arrivée d'un ou d'une élève SAF. Les inspecteurs et inspectrices scolaires, compétents pour prononcer les changements de cercle scolaire et pour définir le cycle d'orientation d'accueil, vérifient au préalable si de la place est disponible, sans créer d'ouverture de classe. Par ailleurs, le maintien ou l'ouverture d'une classe est décidée par la DICS. Là également, la DICS s'assure que l'arrivée d'un ou d'une élève SAF ne provoque, en principe, pas d'ouverture de classe dans le cercle d'accueil.

S'agissant des changements de cercle scolaire pour raison de langue, les possibilités d'accueil sont plus nombreuses et plus étendues dans le canton. L'inspection et la DICS procèdent à la même analyse décrite ci-dessus. Là également, le risque d'une ouverture de classe est faible.

Si la situation devait tout de même se présenter, les associations de communes peuvent toujours prévoir des montants inférieurs à ceux mentionnés dans l'ordonnance ou renoncer à facturer certains frais. Elles sont libres de définir entre elles des règles communes sur la façon dont elles veulent appliquer l'ordonnance du Conseil d'Etat, qui ne fixe rien d'autre que des montants maximaux: il conviendrait par exemple d'apprécier, sur la base d'une moyenne pluriannuelle, si un cercle scolaire du cycle d'orientation doit ouvrir ou maintenir une classe en raison de l'accueil récurrent d'élèves d'autres cercles scolaires. Ou alors de prendre en compte le dernier ou la dernière élève hors cercle, voire tous les élèves hors cercle de la classe ou de l'établissement, sans lesquels une ouverture de classe n'aurait pas été nécessaire. L'autonomie des communes en la matière est respectée, l'ordonnance ne fixant qu'un plafond au-delà duquel les communes ne peuvent aller.

Le principe de base reste qu'un changement de cercle scolaire coûte au maximum 1000 francs par élève et par année scolaire. S'il devait y avoir un maintien ou une ouverture de classe, en raison d'arrivées récurrentes d'élèves pour des motifs SAF ou de langue, la participation se monte à 3000 francs par élève et par année scolaire. Ces montants sont considérés comme raisonnables par la députée. De surcroît, les frais d'un changement de cercle scolaire pour raison de langue peuvent être refacturés aux parents, pour un montant maximal de 1000 francs par élève et par année scolaire, dans la mesure où le cercle de domicile le prévoit dans son règlement scolaire ou ses statuts.

Quant à l'alinéa 4, qui semble poser le plus de problème, il n'est applicable qu'au cycle d'orientation et, encore une fois, seulement dans l'éventualité d'un maintien ou d'une ouverture de classe. Le montant de 4000 francs correspond au coût moyen par élève des frais de traitement relatifs aux

enseignant-e-s à engager pour une classe supplémentaire (sans la participation de l'Etat). Enfin, comme pour l'alinéa 3, les frais d'un changement de cercle scolaire pour raison de langue peuvent être refacturés aux parents, pour un montant maximal de 1000 francs par élève et par année scolaire, dans la mesure où le cercle de domicile le prévoit dans ses statuts ou un règlement.

8. *Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il que dans les commentaires accompagnant la LS à l'article 15, il est écrit que «les frais facturables concernent uniquement les frais supplémentaires afférents à la scolarisation de l'élève» et «les autres frais (charges salariales du corps enseignant, frais généraux de bâtiments, frais d'administration scolaire) ne font pas partie des frais supplémentaires» et que l'ordonnance réintroduise ces frais à l'article 2, alinéa 3 et 4 comme frais facturables?*

Le commentaire de l'article 15 du projet de loi scolaire débutait comme ceci: «Afin de réduire les disparités entre communes, le Conseil d'Etat fixera des montants maximaux, d'entente avec les communes. Les frais facturables concernent uniquement les frais supplémentaires afférents à la scolarisation de l'élève. Comme cela se pratique pour l'accueil des enfants de migrants, ces frais devraient se limiter aux rubriques suivantes:...». Depuis, la DICS a consulté à deux reprises l'Association des communes fribourgeoises et la Conférence des préfets. Elle a également mis en consultation le projet de règlement de la loi scolaire, les partenaires scolaires s'étant également prononcés sur le calcul des montants maximaux facturables. Enfin, elle a analysé la pratique des cantons voisins. C'est sur la base des avis et éléments ci-dessus que l'ordonnance a été adoptée. Le commentaire de l'article 15 LS réservait une possibilité de modification en utilisant le mot «devraient» et non pas «doivent».

Dans sa question 3096-12, la députée demandait «si le Conseil d'Etat serait en mesure par voie d'ordonnance de fixer soit un montant forfaitaire annuel transparent comprenant les coûts réels de gestion par élève, soit de proposer une fourchette afin que ces frais restent équitables, raisonnables et correspondent aux frais réels de l'intégration d'un ou une élève d'une autre association de CO». Le Conseil d'Etat n'a rien fait d'autre que d'établir le coût moyen réel par élève en cas de changement de cercle scolaire.

9. *De manière globale, comment le Conseil d'Etat justifie-t-il que les frais d'un écolage intercantonal soient supportés à 50% par le canton (cf. article 72, alinéa 2 de la loi scolaire), alors que ceux d'un écolage hors district, mais dans le même canton, restent totalement à la charge des communes ou des associations de communes?*

L'affirmation est erronée. En intercantonalité, le canton paie, pour un ou une élève du cycle d'orientation, entre 12 340 et 16 500 francs au canton d'accueil (cf. la convention intercan-

tonale du 20 mai 2005 réglant la fréquentation d'une école située dans un canton autre que celui de domicile, respectivement la convention scolaire régionale du 23 novembre 2007 concernant l'accueil réciproque d'élèves et le versement de contributions). Ce montant forfaitaire est composé de 70% de frais de traitement et de 30% de frais de fonctionnement et d'infrastructures. Ainsi, lorsqu'un ou une élève est autorisé-e à fréquenter l'établissement du cycle d'orientation d'un autre canton, l'Etat facture à l'association du cycle d'orientation de domicile de l'élève le 30% du montant conventionné, soit l'entier du montant correspondant aux frais de fonctionnement et d'infrastructures. Le 70% restant, correspondant aux frais de traitement, est facturé à raison de 50% à l'association du cycle d'orientation de domicile et 50% à l'Etat (répartition selon la nouvelle loi scolaire).

**NB:** Dans l'autre sens, lorsqu'il y a accueil d'un-e élève d'un autre canton, le 30% est remboursé à l'association concernée, ainsi que la moitié du 70%.

En cas de changement de cercle scolaire entre deux cycles d'orientation du canton, les frais de fonctionnement et d'infrastructures sont, dans ce cas de figure aussi, à la charge des communes, plus particulièrement du cercle scolaire de domicile après facturation du cercle scolaire d'accueil (1000 francs maximum par élève, ou 3000 francs s'il y a ouverture de classe). Quant aux frais de traitement, ils sont payés à raison de 50% par l'Etat et 50% par les communes. Au cycle d'orientation, si le cercle d'accueil connaît une ouverture de classe en raison d'élèves hors cercle, il peut refacturer 4000 francs maximum par élève hors cercle (correspondant aux frais de traitement des enseignant-e-s par élève, sans la participation de l'Etat) au(x) cercle(s) scolaires de domicile.

Les mêmes principes sont ainsi appliqués pour la fréquentation d'une école hors canton ou d'un autre cercle scolaire du canton.

Le 30 août 2016

**Anfrage 2016-CE-116 Rose-Marie Rodriguez  
Verordnung über die verrechneten Höchstbeträge im Rahmen der obligatorischen Schule – eine Benachteiligung der Schulen in Randregionen?**

**I. Anfrage**

Die Verordnung vom 19. April 2016 über die verrechneten Höchstbeträge im Rahmen der obligatorischen Schule wird am 1. August 2016 in Kraft treten. Die darin festgelegten Beträge werfen bei uns Fragen auf.

In der im November 2012 eingereichten Anfrage von Grossrat Dominique Corminboeuf-Strehblow und Grossrätin Rose-Marie Rodriguez wurde bereits daraufhingewiesen, wie unterschiedlich die jährlichen Schulkosten unter den Schulen des gleichen Kantons fakturiert werden. Der Staatsrat wurde aufgefordert, dazu Stellung zu nehmen. Im März 2013 antwortete der Staatsrat, dass die Schulen einen vernünftigen Pauschalbetrag in Rechnung stellen sollten. Zudem sollten sie die Verordnung abwarten, in der die Höchstbeträge festgelegt werden, wie dies im Schulgesetz und dessen Ausführungsreglement vorgesehen sei.

Schülerinnen und Schüler, die eine Schule ausserhalb ihres Wohnortes besuchen, tun dies hauptsächlich aus zwei Gründen: Entweder nehmen sie am SKA-Förderprogramm (Sport-Kunst-Ausbildung) teil oder ihnen wurde ein Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen erlaubt. Die Bewilligung dazu erteilt die Schulinspektorin oder der Schulinspektor, ohne dass die Wohnortsgemeinden dabei mitentscheiden können.

Schulen in den Randregionen des Kantons müssen daher regelmässig Rechnungen zahlen für Entscheide, die sie nicht selber treffen oder auf die sie keinen Einfluss haben.

Zudem können die Orientierungsschulen, die Schülerinnen und Schüler aus anderen Schulkreisen aufnehmen, gemäss dieser neuen Verordnung Beträge zwischen 1000 und 7000 Franken pro Jahr und pro Schüler/in in Rechnung stellen, und zwar nach Massgabe der Kosten, darunter auch der Kosten für die Schulgebäude und das Schulmobiliar, sowie der Lohnkosten des Lehrpersonals und des sozialpädagogischen Personals. Ein angemessener Betrag von 1000 bis 3000 Franken pro Jahr und Schüler/in erscheint akzeptabel. Der Höchstbetrag von 7000 Franken pro Jahr und Schüler/in ist hingegen total unverhältnismässig und klar diskriminierend für die Gemeinden oder Gemeindeverbände gewisser Regionen.

Im Zusammenhang mit diesen Ausführungen möchten wir folgende Fragen an den Staatsrat richten:

1. Artikel 1 Absatz 1: An welche schulischen Aktivitäten denkt hier der Staatsrat?
2. Artikel 1 Absatz 2: Wie ist Staatsrat auf diese Höchstbeträge gekommen, die an der Grenze von den heute üblichen Beträgen, oder darunter liegen?
3. Artikel 2 Absatz 3: Wie definiert der Staatsrat genau den Begriff «wiederkehrende»?
4. Artikel 2 Absatz 3: Ab welcher Frequenz handelt es sich um eine «wiederkehrende» Aufnahme?
5. Artikel 2 Absatz 4: Wie können die Schulen, die Schülerinnen und Schüler aus anderen Schulkreisen aufnehmen, den in Rechnung gestellten Betrag belegen?

6. Artikel 2 Absatz 4: Wie können die Schulen nachweisen, dass die Aufnahme einer bestimmten Schülerin oder eines bestimmten Schülers die Eröffnung oder Beibehaltung einer zusätzlichen Klasse nach sich gezogen hat?
7. Artikel 2 Absatz 4: Für den Fall, dass mehrere Schülerinnen und Schüler, die eine Schule ausserhalb ihres Schulkreises, besuchen, in die gleiche Klasse aufgenommen, wie verteilt die Schule dann die Mehrkosten?
8. Im Kommentar zu Artikel 15 SchG steht Folgendes: «Die anrechenbaren Kosten betreffen einzig die aus der Einschulung des Kindes entstehenden Mehrkosten» und «Die übrigen Kosten (Lohnkosten des Lehrkörpers, allgemeine Gebäudekosten, Kosten der Schulverwaltung) gehören nicht zu den Mehrkosten». Wie rechtfertigt es der Staatsrat, dass diese Kosten in Verordnung in Artikel 2 Absätze 3 und 4 als Aufwendungen berücksichtigt werden, die in Rechnung gestellt werden dürfen?
9. Wie rechtfertigt es der Staatsrat allgemein, dass die Kosten eines ausserkantonalen Schulbesuchs zu 50% vom Kanton getragen werden (siehe Artikel 72 Absatz 2 des Schulgesetzes), wohingegen die Kosten für den Besuch einer Schule ausserhalb des Schulkreises, aber im gleichen Kanton, voll zu Lasten der Gemeinden oder der Gemeindeverbände gehen?

Den 13. Mai 2016

## II. Antwort des Staatsrats

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass mehrere Gemeinden sich in den vergangenen Jahren an die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) gewandt haben, um die zu grossen Unterschiede der Beträge, welche die Gemeinden beim Schulkreiswechsel einer Schülerin oder eines Schülers untereinander verrechnen, zu bemängeln. Angesichts dieser Feststellungen hat die EKSD nach Rücksprache mit dem Freiburger Gemeindeverband und der Oberamtmännerkonferenz dem Staatsrat die Einführung von Höchstbeträgen vorgeschlagen.

Der Staatsrat kann die gestellten Fragen wie folgt beantworten:

1. Artikel 1 Absatz 1: An welche schulischen Aktivitäten denkt hier der Staatsrat?

Im Schulgesetz und im dazugehörigen Reglement werden die schulischen Aktivitäten genau umschrieben, und zwar in Artikel 10 Abs. 3 SchG, 9 und 33 SchR sowie in den Kommentaren zu diesen Artikeln. Hier ein Auszug aus Artikel 9 Abs. 2 SchR:

*Folgende schulische Aktivitäten dürfen ganz oder teilweise den Eltern in Rechnung gestellt werden:*

- a) Ausflüge, Schulreisen, Landschulwochen, Projektwochen, Studienreisen, Lager oder ähnliche Schulaktivitäten;
- b) sportliche Aktivitäten wie Sporthalbtage, Sporttage oder Sportlager;
- c) kulturelle Aktivitäten wie Ausstellungsbesuche, Vorstellungen, Vorträge, Filme, Theateraufführungen oder Konzerte.

All diese in Absatz 2 erwähnten Aktivitäten sind in Artikel 1 Abs. 1 der Verordnung des Staatsrats gemeint, mit Ausnahme der Aktivitäten, die eine Woche dauern, wie Lager, Landschulwochen, Projektwochen, Studienreisen, die in Absatz 2 der Verordnung behandelt werden (zusätzlicher Betrag von 400 Franken für diese Aktivitäten «von längerer Dauer»).

2. Artikel 1 Absatz 2: Wie ist Staatsrat auf diese Höchstbeträge gekommen, die an der Grenze von den heute üblichen Beträgen, oder darunter liegen?

Gemäss dem Gesetz über die Gemeinden müssen die Höchstbeträge, die den Eltern in Rechnung gestellt werden können, in den kommunalen Schulreglementen und Statuten der Gemeindeverbände von Orientierungsschulen aufgeführt werden. Alle Schulreglemente und Statuten wurden analysiert und zudem wurden die Schulkader zu diesem Thema befragt. Danach wurden den Freiburger Gemeindeverband und die Oberamtmännerkonferenz konsultiert. In der neuen Schulgesetzgebung wurde für die Schülerinnen und Schüler die Pflicht zur Teilnahme an den schulischen Aktivitäten eingeführt. Da in der obligatorischen Schule der Grundsatz der Unentgeltlichkeit gilt, sollten die den Eltern in Rechnung gestellten Kosten beschränkt werden, was mit den in der Verordnung des Staatsrats festgelegten Höchstbeträgen erfolgt ist. Natürlich können die Kosten der schulischen Aktivitäten auch durch Finanzhilfen der Gemeinden oder Sponsoring- und Fundraising-Aktionen der Schule und des Elternrates gedeckt werden. So geht es nicht darum, ein Skilager zu organisieren, das höchstens 400 Franken kostet, sondern den Betrag, der den Eltern in Rechnung gestellt wird, auf 400 Franken zu begrenzen.

3. Artikel 2 Absatz 3: Wie definiert der Staatsrat genau den Begriff «wiederkehrende»?

Wiederkehrend lässt sich definieren als Ereignis, das wiederholt auftritt. Damit also Artikel 2 Abs. 3 der Verordnung angewendet werden kann, muss der aufnehmende Schulkreis nachweisen, dass die jährliche Aufnahme von mehreren Schülerinnen und Schülern aus einem anderen Schulkreis zur Eröffnung oder Beibehaltung einer Klasse führt.

4. Artikel 2 Absatz 3: Ab welcher Frequenz handelt es sich um eine «wiederkehrende» Aufnahme?

Der Staatsrat hofft, dass die Gemeindeverbände, die von einer allfälligen Klasseneröffnung betroffen sind, bei der

Anwendung von Artikel 2 Abs. 3 und 4 gesunden Menschenverstand walten lassen, vor allem wenn es um den Begriff «wiederkehrend» geht.

Die Orientierungsschulen, die derzeit Schülerinnen und Schüler im Rahmen des SKA-Förderprogramms unterrichten, können belegen, dass seit der Einführung dieses Programms im Jahr 2011 jedes Jahr solche Schülerinnen und Schüler aufgenommen werden. Das Amt für Sport führt im Übrigen eine entsprechende Statistik.

Jeder Schulkreiswechsel wird vom Schulinspektorat entschieden. Diese Entscheide sind bekannt und werden von der EKSD und vom Schulinspektorat aufbewahrt.

5. *Artikel 2 Absatz 4: Wie können die Schulen, die Schülerinnen und Schüler aus anderen Schulkreisen aufnehmen, den in Rechnung gestellten Betrag belegen?*

Mit den Lohnkosten der zusätzlichen Lehrpersonen, die zu 50% von den Gemeinden des Schulkreises getragen werden müssen:

Bei der Primarschule teilen sich der Kanton und die Gemeinde die Lohnkosten der Lehrpersonen je zur Hälfte. Alle Gemeinden des Kantons beteiligen sich entsprechend ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung an dieser Finanzierung. Die Aufnahme einer Schülerin oder eines Schülers aus einer anderen Gemeinde ändert nichts an dem in Rechnung gestellten Betrag; daher sollte dies nicht angerechnet werden.

Bei der Orientierungsschule zahlt jeder Gemeindeverband einen Anteil von 50% an den Lohnkosten der Lehrpersonen des eigenen Verbands. Nimmt ein Verband Schülerinnen und Schüler aus einem anderen Schulkreis auf und führt dies zur Eröffnung einer Klasse, so werden die Lohnkosten der Lehrpersonen dieser zusätzlichen Klassen zu 50% von den Gemeinden des aufnehmenden Gemeindeverbands getragen. Daher ist es normal, dass die Wohnortsgemeinde der Schülerinnen oder des Schülers aus dem anderen Schulkreis sich an den Kosten beteiligt.

6. *Artikel 2 Absatz 4: Wie können die Schulen beweisen, dass die Aufnahme einer bestimmten Schülerin oder eines bestimmten Schülers die Eröffnung oder Beibehaltung einer zusätzlichen Klasse nach sich gezogen hat?*

7. *Artikel 2 Absatz 4: Für den Fall, dass mehrere Schülerinnen und Schüler, die eine Schule ausserhalb ihres Schulkreises, besuchen, in die gleiche Klasse aufgenommen, wie verteilt die Schule dann die Mehrkosten?*

Zunächst ist festzuhalten, dass seit der Einführung des SKA-Förderprogramms im Jahr 2011 keine Klasse eröffnet werden musste, weil eine Schülerin oder ein Schüler dieses Förderprogramms in eine Klasse aufgenommen wurde. Die Schulinspektorinnen und Schulinspektoren, die über einen Schulkreiswechsel zu entscheiden haben und welche die auf-

nehmende Orientierungsschule bestimmen, prüfen vorab, ob dort Platz vorhanden ist, ohne dass eine Klasse eröffnet werden muss. Im Übrigen entscheidet die EKSD über die Beibehaltung oder Eröffnung einer Klasse. Auch hier vergewissert sich die EKSD, dass die Aufnahme einer Schülerin oder eines Schülers des SKA-Förderprogramms in der Regel keine Klasseneröffnung im aufnehmenden Schulkreis zur Folge hat.

Für einen Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen gibt es im Kanton ein breiteres und grösseres Angebot an Aufnahmemöglichkeiten. Das Schulinspektorat und die EKSD klären diese Fälle ebenfalls nach dem oben beschriebenen Verfahren ab. Auch hier besteht nur eine geringe Wahrscheinlichkeit, dass eine Klasse eröffnet wird.

Sollte ein solcher Fall trotzdem einmal auftreten, können die Gemeindeverbände immer noch tiefere Beträge als die in der Verordnung angegebenen vorsehen oder auf die Verrechnung gewisser Kosten verzichten. Es steht ihnen frei, untereinander zu vereinbaren, wie sie die Verordnung des Staatsrat anwenden wollen, in der lediglich Höchstbeträge festgelegt werden: So sollte beispielsweise auf der Grundlage eines mehrjährigen Durchschnitts berücksichtigt werden, dass eine Orientierungsschulkreis aufgrund der Aufnahme von Schülerinnen und Schülern aus anderen Schulkreisen eine Klasse eröffnen oder beibehalten muss. Oder aber es sollte die letzte Schülerin oder der letzte Schüler aus einem anderen Schulkreis oder sämtliche Schülerinnen und Schüler aus anderen Schulkreisen in einer Klasse oder Schule angerechnet werden, ohne die eine Klasseneröffnung nicht nötig gewesen wäre. Die Gemeindeautonomie in diesem Bereich bleibt gewahrt, da die Verordnung nur eine Obergrenze festlegt, welche die Gemeinden nicht überschreiten dürfen.

Ein Schulkreiswechsel soll grundsätzlich höchstens 1000 Franken pro Schüler/in und Schuljahr kosten. Sollte der Fall eintreten, dass aufgrund der wiederkehrenden Aufnahme von Schülerinnen und Schülern, die am SKA-Förderprogramm teilnehmen, eine Klasse beibehalten oder eröffnet werden muss, so beläuft sich der Beitrag auf 3000 Franken pro Schüler/in und Schuljahr. Diese Beträge werden von der Grossrätin als vernünftig erachtet. Bei einem Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen können zudem die Kosten den Eltern in Rechnung gestellt werden (höchstens 1000 Franken pro Schüler/in und Schuljahr), sofern dies im Schulreglement oder in den Statuten (der Gemeinde oder Gemeinden) des Schulkreises, in dem sich die Wohnortsgemeinde befindet, vorgesehen ist.

Absatz 4, der offenbar am meisten Probleme bereitet, gilt nur für die Orientierungsschule, und dies ebenfalls nur für den Fall, dass eine Klasse beibehalten oder eröffnet werden muss. Der Betrag von 4000 Franken entspricht den durchschnittlichen Lohnkosten pro Schüler/in der Lehrpersonen, die für eine zusätzliche Klasse angestellt werden müssen (ohne

Beteiligung des Staates). Und wie bei Absatz 3 können bei einem Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen die Kosten den Eltern in Rechnung gestellt werden (höchstens 1000 Franken pro Schüler/in und Schuljahr), sofern dies im Schulreglement oder in den Statuten des Schulkreises, in dem sich die Wohnortsgemeinde befindet, vorgesehen ist.

8. *Im Kommentar zu Artikel 15 SchG steht Folgendes: «Die anrechenbaren Kosten betreffen einzig die aus der Einschulung des Kindes entstehenden Mehrkosten» und «Die übrigen Kosten (Lohnkosten des Lehrkörpers, allgemeine Gebäudekosten, Kosten der Schulverwaltung) gehören nicht zu den Mehrkosten». Wie rechtfertigt es der Staatsrat, dass diese Kosten in Verordnung in Artikel 2 Absätze 3 und 4 als Aufwendungen berücksichtigt werden, die in Rechnung gestellt werden dürfen?*

Im Kommentar zu Artikel 15 des Entwurfs des Schulgesetzes stand dazu Folgendes: *«Um die Unterschiede unter den Gemeinden zu verringern, legt der Staatsrat in Absprache mit den Gemeinden die Höchstbeiträge fest. Die anrechenbaren Kosten betreffen einzig die aus der Einschulung des Kindes entstehenden Mehrkosten. Wie bei den Kosten für Kinder von Migrantinnen und Migranten sollten sich diese Kosten auf folgende Posten beschränken: ...»*. Seither hat sich die EKSD zweimal an den Freiburger Gemeindeverband und die Oberamt männerkonferenz gewandt. Zudem hat sie den Entwurf des Reglements zum Schulgesetz in die Vernehmlassung gegeben, wobei die Schulpartner auch zur Berechnung der Höchstbeträge Stellung nahmen, die in Rechnung gestellt werden können. Darüber hinaus hat sie auch abgeklärt, wie dies in den Nachbarkantonen gehandhabt wird. Auf der Grundlage dieser Stellungnahmen und Untersuchungen wurde dann die Verordnung erlassen. Im Kommentar zu Artikel 15 des Schulgesetzes war zudem eine Änderungsmöglichkeit vorgesehen, da dort «sollten» und nicht von «müssen» steht.

In ihrer Anfrage 3096-12 stellte die Grossrätin folgende Frage: *«Ist der Staatsrat gewillt, per Verordnung entweder einen transparenten jährlichen Pauschalbetrag, der die tatsächlichen Verwaltungskosten für einen einzelnen Schüler abdeckt, oder eine Preisspanne festzulegen, damit diese Kosten fair und tragbar bleiben und den tatsächlichen Kosten für die Aufnahme eines Schülers aus einem anderen OS-Verband entsprechen?»* Der Staatsrat hat nichts anderes getan als die effektiven Durchschnittskosten pro Schüler/in zu berechnen, die bei einem Schulkreiswechsel entstehen.

9. *Wie rechtfertigt es der Staatsrat allgemein, dass die Kosten eines ausserkantonalen Schulbesuchs zu 50% vom Kanton getragen werden (siehe Artikel 72 Absatz 2 des Schulgesetzes), wohingegen die Kosten für den Besuch einer Schule ausserhalb des Schulkreises, aber im gleichen Kanton, voll zu Lasten der Gemeinden oder der Gemeindeverbände gehen?*

Die Behauptung ist falsch. Auf interkantonaler Ebene zahlt der Kanton dem aufnehmenden Kanton zwischen 12 340 und 16 500 Franken für eine Schülerin oder einen Schüler der Orientierungsschule (vgl. die interkantonale Vereinbarung vom 20. Mai 2005 über den Schulbesuch ausserhalb des Wohnsitzkantons (CIIP-Vereinbarung) bzw. das Regionale Schulabkommen vom 23. November 2007 über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und Ausrichtung von Beiträgen). Dieser Pauschalbetrag setzt sich zu 70% aus Besoldungskosten und zu 30% aus Betriebs- und Infrastrukturkosten zusammen. Wird einer Schülerin oder einem Schüler der Besuch einer Orientierungsschule eines anderen Vereinbarungskantons bewilligt, so stellt der Staat dem OS-Gemeindeverband, dem der Wohnort der Schülerin oder des Schülers angehört, 30% des Vereinbarungsbetrags, also den Gesamtbetrag der Betriebs- und Infrastrukturkosten, in Rechnung. Die übrigen 70%, also die Lohnkosten, werden zu 50% vom OS-Gemeindeverband, dem die Wohnortsgemeinde angehört, und zu 50% vom Staat getragen (Verteilung gemäss dem neuen Schulgesetz).

**NB:** Im Gegenzug werden bei der Aufnahme einer Schülerin oder eines Schülers aus einem anderen Kanton 30% des Vereinbarungsbetrags dem betroffenen Gemeindeverband vergütet, ebenso die Hälfte der 70%.

Bei einem Schulkreiswechsel zwischen zwei Orientierungsschulen des Kantons gehen die Betriebs- und Infrastrukturkosten im konkreten Fall ebenfalls zulasten der Gemeinden, genauer dem Schulkreis der Wohnortsgemeinde, und zwar nach Verrechnung des aufnehmenden Schulkreises (höchstens 1000 Franken pro Schüler/in oder 3000 Franken, wenn eine Klasse eröffnet wird). Die Lohnkosten teilen sich der Kanton und die Gemeinde je zur Hälfte. An der Orientierungsschule kann der aufnehmende Schulkreis, wenn er aufgrund der Schülerinnen und Schüler aus anderen Schulkreisen eine Klasse eröffnen muss, dem Schulkreis oder den Schulkreisen der Wohnortsgemeinde höchstens 4000 Franken pro Schüler/in aus einem anderen Schulkreis verrechnen (dieser Betrag entspricht den Lohnkosten der Lehrpersonen pro Schüler/in, ohne den Anteil des Staates).

Die gleichen Grundsätze gelten auch für den Besuch einer Schule ausserhalb des Kantons oder eines anderen Schulkreises des Kantons.

Den 30. August 2016

**Question 2016-CE-118 Commission des naturalisations**  
**Art. 41 de la loi sur la nationalité**

**I. Question**

Il y a quelques semaines, la presse nous a appris qu'un homme de 43 ans, turc d'origine mais naturalisé suisse a été reconnu coupable d'actes d'ordre sexuel avec des enfants ainsi que de séquestration (voir *La Liberté* du 31 mars 2016). Le tribunal pénal de la Sarine l'a jugé pour des actes commis de 2011 à 2012.

Sachant que l'article 41 de la loi sur la nationalité a la teneur suivante:

**Art. 41** Annulation

<sup>1</sup> Avec l'assentiment de l'autorité du canton d'origine, l'office peut annuler la naturalisation ou la réintégration obtenue par des déclarations mensongères ou la dissimulation de faits essentiels.

<sup>1bis</sup> La naturalisation ou la réintégration peut être annulée dans un délai de deux ans à compter du jour où l'office a pris connaissance des faits déterminants, mais au plus tard huit ans après l'octroi de la nationalité suisse. Un nouveau délai de prescription de deux ans commence à courir après tout acte d'instruction communiqué à la personne naturalisée. Les délais sont suspendus pendant la procédure de recours.

<sup>2</sup> Dans les mêmes conditions, la naturalisation accordée conformément aux art. 12 à 17 peut être aussi annulée par l'autorité cantonale.

<sup>3</sup> Sauf décision expresse, l'annulation fait également perdre la nationalité suisse aux membres de la famille qui l'ont acquise en vertu de la décision annulée.

Que lors de la procédure de naturalisation, tous les requérants au droit de cité fribourgeois et à la nationalité suisse sont informés de la teneur de l'article 41 de la LN et signent une déclaration qui a la teneur suivante:

**Déclaration concernant le respect de l'ordre juridique**

Pour pouvoir être naturalisé, le requérant ou la requérante doit respecter l'ordre juridique suisse (art. 26 de la loi sur la nationalité). Si cette condition n'est pas remplie au moment de la décision, la naturalisation peut, selon l'article 41 de la loi sur la nationalité, avec l'assentiment du canton d'origine, être annulée par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) dans un délai de huit ans, lorsqu'elle a été obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels. Cette prescription est aussi valable pour des délits commis à l'étranger, s'il s'agit de faits également pénalisés en Suisse par une peine privative de liberté.

D'autre part, les candidats à la naturalisation attestent que:

1. *Il n'existe aucune procédure pénale en cours contre moi en Suisse ou dans d'autres pays;*
2. *J'ai respecté l'ordre juridique en Suisse et dans les pays dans lesquels j'ai résidé au cours des dix dernières années (il n'est pas nécessaire de nous informer des condamnations assorties d'un sursis dont le délai d'épreuve a expiré et qui n'a jamais été révoqué);*
3. *Même au-delà de ces dix années, je n'ai pas commis de délits pour lesquels je dois m'attendre à être poursuivi/e ou condamné/e;*
4. *Je m'engage à informer les autorités compétentes en matière de naturalisation de toute enquête pénale ouverte à mon encontre ou de condamnation durant la procédure de naturalisation;*
5. *Il n'existe en ce moment aucune poursuite à mon encontre et aucun acte de défaut de biens n'a dû être établi contre moi au cours des cinq dernières années. Je me suis acquitté/e de tous les impôts échus à ce jour ou je suis au bénéfice d'un arrangement accordé par les autorités fiscales et je le respecte.*

En apposant ma signature, je déclare que les informations contenues dans le présent formulaire sont véridiques. Au sens de l'art. 41 LN, de fausses indications peuvent entraîner l'annulation de la naturalisation.

Lieu et date: \_\_\_\_\_

Signature/s: \_\_\_\_\_

Dès lors, la Commission des naturalisations pose les questions suivantes:

1. *La personne condamnée a-t-elle été naturalisée après les faits qui lui sont reprochés?*
2. *Cette personne aurait-elle dissimulé des faits essentiels aux autorités compétentes en matière de naturalisation?*
3. *Quelle est la procédure mise en place pour l'application efficace de l'article 41 de la LN?*
4. *Les tribunaux transmettent-ils les informations nécessaires à l'autorité responsable des naturalisations?*
5. *Une modification législative est-elle nécessaire pour une application optimale de l'article 41?*

Le 13 mai 2016

## II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat relève à titre préliminaire, et à toutes fins utiles, que l'autorité cantonale d'exécution de l'article 41 al. 2 de la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (ci-après: LN) est le Grand Conseil, ceci en application de l'article 32 al. 2 de la loi du 15 novembre 1996 sur le droit de cité fribourgeois (ci-après: LDCF). Le Grand Conseil ne peut agir en la matière que pour autant qu'il ait préalablement été saisi, par le Conseil d'Etat, d'une demande d'annulation d'une naturalisation ordinaire.

Aucun cas justifiant la mise en œuvre de l'article 41 al. 2 LN n'a été identifié depuis plusieurs années. La dernière situation connue du Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (ci-après: SAINEC) et susceptible de conduire à une éventuelle annulation de la naturalisation ordinaire prononcée a été l'affaire dite «de Schmitten». Il était toutefois très rapidement apparu que les conditions d'une révocation de naturalisation ordinaire dans cette affaire n'étaient pas remplies. En effet, dans cette affaire, les auteurs des infractions avaient été naturalisés bien avant la survenance des faits reprochés. Il s'ensuit que ni le Conseil d'Etat, ni le Grand Conseil n'avaient été saisis d'une demande d'annulation au sens des articles 41 al. 2 LN et 32 al. 2 LDCF.

### 1. La personne condamnée a-t-elle été naturalisée après les faits qui lui sont reprochés?

La personne dont il s'agit a été naturalisée par décret du Grand Conseil du 8 septembre 2005. A cette époque, cette personne n'était sous le coup d'aucune condamnation pénale, dans le canton, en Suisse ou à l'étranger. Cette personne était par ailleurs totalement inconnue des services de police. Les abus sexuels dont elle s'est rendue coupable ont été commis environ 6 ans après sa naturalisation ordinaire.

La naturalisation ordinaire de la personne concernée a été prononcée en 2005 et les faits qui lui ont été reprochés par la justice pénale sont survenus entre 2011 et 2012.

### 2. Cette personne aurait-elle dissimulé des faits essentiels aux autorités compétentes en matière de naturalisation?

Comme relevé ad question 1 ci-dessus, cette personne était totalement inconnue des services de police avant 2005. Elle n'avait ainsi dissimulé aucun fait essentiel aux autorités compétentes en matière de naturalisation.

### 3. Quelle est la procédure mise en place pour l'application efficace de l'article 41 de la LN?

Lorsque le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil apprend (comme en l'état, par exemple, par médias interposés) l'existence d'affaires pénales sérieuses et susceptibles de concerner des personnes naturalisées, il cherche systématiquement à s'informer rapidement

à leur sujet, au besoin en sollicitant à cet effet le concours des autorités judiciaires concernées.

### 4. Les tribunaux transmettent-ils les informations nécessaires à l'autorité responsable des naturalisations?

Le pouvoir judiciaire ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'une base légale qui lui permettrait, systématiquement, de transmettre au SAINEC ses jugements pénaux concernant des personnes naturalisées.

Dans la pratique, comme relevé ad question 3, le SAINEC prend contact au cas par cas avec les tribunaux concernés lorsqu'il apprend l'existence d'une situation éventuellement susceptible de conduire à l'application de l'article 41 al. 1 LN ou 41 al. 2 LN. Dans la majorité des cas, les autorités judiciaires lui transmettent alors les informations strictement nécessaires pour qu'il puisse examiner le cas à la lumière de l'article 41 LN et prendre, si nécessaire, les dispositions nécessaires.

### 5. Une modification législative est-elle nécessaire pour une application optimale de l'article 41?

L'article 45 al. 2 de la (nouvelle) loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (ci-après: nLN), loi qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018, prévoit nouvellement ce qui suit: «Les autres autorités fédérales, cantonales et communales sont tenues de communiquer, dans des cas d'espèce et sur demande écrite et motivée, aux autorités chargées de l'exécution de la présente loi les données qui sont nécessaires à l'accomplissement des tâches visées à l'al. 1.» Le fait de «prononcer l'annulation d'une naturalisation ou d'une réintégration» entre dans le cadre de l'accomplissement de ces tâches.

Cette nouvelle disposition permettra peut-être à l'avenir au SAINEC de pouvoir disposer dans tous les cas, plus facilement qu'à l'heure actuelle, des données en lien avec le prononcé éventuel d'une annulation de naturalisation. Il y a toutefois lieu de constater que cette nouvelle disposition fédérale ne prévoit que des communications au cas par cas; cela suppose la connaissance, par le SAINEC, d'un éventuel cas d'annulation.

En l'occurrence, il y a lieu d'être conscient du fait que seule une très faible partie des jugements pénaux arrivent, par les médias, à la connaissance du SAINEC. En effet, toutes les affaires pénales ne bénéficient pas d'une couverture médiatique, et le fait que tel ou tel jugement concerne une personne «naturalisée suisse» n'est en outre pas toujours indiqué dans les articles de presse. Cela a pour conséquence que certains cas éventuellement susceptibles de conduire à une annulation ont peut-être échappé au SAINEC. La situation ne changera donc pas fondamentalement pour le SAINEC avec le nouvel article 45 al. 2 nLN, puisque pour formuler une demande motivée dans un cas d'espèce, le SAINEC devra obligatoirement

ment et préalablement avoir connaissance de l'existence du jugement en question, ce qui ne sera toujours pas le cas.

Cela étant dit, il y a lieu de relativiser très fortement la problématique précitée. En effet, des contrôles très précis sont effectués dans le cadre des naturalisations; ils permettent à n'en pas douter d'éviter que des faits essentiels puissent être dissimulés aux autorités, ce qui explique aussi et surtout la rareté des cas impliquant une éventuelle mise en œuvre de l'article 41 LN.

Dans le cadre de la révision partielle de la LDCF qui devra être conduite pour assurer son adaptation à la nLN, le SAIN-EC examinera toutefois avec les autorités judiciaires si, et dans quelle mesure, il serait légalement possible, faisable et opportun de prévoir dans la législation cantonale la transmission systématique, par le pouvoir judiciaire au SAIN-EC, des jugements pénaux concernant des personnes naturalisées.

Le 19 septembre 2016

## Anfrage 2016-CE-118 Einbürgerungs-kommission Art. 41 des Bürgerrechtsgesetzes

### I. Frage

Vor einigen Wochen war den Medien zu entnehmen, dass ein 43-jähriger Mann türkischen Ursprungs, der in der Schweiz eingebürgert ist, der sexuellen Handlungen mit Kindern und der Freiheitsberaubung schuldig erklärt wurde (vgl. *La Liberté* vom 31. März 2016). Das Strafgericht des Saanebezirks hat ihn für Taten verurteilt, die zwischen 2011 und 2012 begangen wurden.

In Anbetracht des folgenden Wortlauts von Artikel 41 des Bürgerrechtsgesetzes:

#### **Art. 41** Nichtigerklärung

<sup>1</sup> Die Einbürgerung kann vom Bundesamt mit Zustimmung der Behörde des Heimatkantons nichtig erklärt werden, wenn sie durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist.

<sup>1bis</sup> Die Einbürgerung kann innert zwei Jahren, nachdem das Bundesamt vom rechtserheblichen Sachverhalt Kenntnis erhalten hat, spätestens aber innert acht Jahren nach dem Erwerb des Schweizer Bürgerrechts nichtig erklärt werden. Nach jeder Untersuchungshandlung, die der eingebürgerten Person mitgeteilt wird, beginnt eine neue zweijährige Verjährungsfrist zu laufen. Die Fristen stehen während eines Beschwerdeverfahrens still.

<sup>2</sup> Unter den gleichen Voraussetzungen kann die Einbürgerung nach den Artikeln 12–17 auch von der kantonalen Behörde nichtig erklärt werden.

<sup>3</sup> Die Nichtigkeit erstreckt sich auf alle Familienglieder, deren Schweizer Bürgerrecht auf der nichtig erklärten Einbürgerung beruht, sofern nicht ausdrücklich anders verfügt wird.

Und aufgrund der Tatsache, dass alle Personen, die um das freiburgische Bürgerrecht und die Schweizer Nationalität ersuchen, beim Einbürgerungsverfahren über den Wortlaut von Artikel 41 des BüG informiert werden und eine Erklärung mit folgendem Inhalt unterzeichnen:

#### **Erklärung betreffend Beachten der Rechtsordnung**

Jede Einbürgerung setzt voraus, dass die Bewerberin oder der Bewerber die schweizerische Rechtsordnung beachtet (Artikel 26 des Bürgerrechtsgesetzes). Ist diese Voraussetzung im Zeitpunkt des Entscheides nicht erfüllt, kann das Staatssekretariat für Migration (SEM) die Einbürgerung nach Artikel 41 des Bürgerrechtsgesetzes mit Zustimmung des Heimatkantons innert acht Jahren nichtig erklären, wenn sie durch falsche Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist. Sinngemäss gilt diese Bestimmung auch für Straftaten, die im Ausland begangen wurden, sofern es sich dabei um Tatbestände handelt, die auch in der Schweiz mit einer Freiheitsstrafe geahndet werden.

Die Gesuch stellende Person erklärt hiermit:

1. *Es sind keine Strafverfahren in der Schweiz oder in anderen Staaten gegen mich hängig;*
2. *Ich habe in den letzten zehn Jahren die Rechtsordnung der Schweiz sowie meines jeweiligen Aufenthaltsstaates beachtet (es ist nicht nötig, uns über bedingte Strafen zu informieren, bei welchen die Probezeit abgelaufen ist und die nicht widerrufen wurden);*
3. *Auch über diese zehn Jahre hinaus habe ich keine strafbare Handlung begangen, für die ich auch heute noch mit einer Strafverfolgung oder einer Verurteilung rechnen muss;*
4. *Während dem Einbürgerungsverfahren informiere ich die Einbürgerungsbehörden über eingeleitete Strafverfahren und Verurteilungen;*
5. *Es bestehen zurzeit keine hängigen Betreibungen gegen mich, und es wurden in den letzten fünf Jahren keine Verlustscheine gegen mich ausgestellt. Alle bis heute fälligen Steuern der letzten Jahre habe ich bezahlt, oder ich habe eine Steuervereinbarung abgeschlossen, der ich mit regel-mässigen Zahlungen nachkomme.*

Mit meiner Unterschrift bestätige ich, dieses Formular wahrheitsgemäss ausgefüllt zu haben. Falsche Angaben können

dazu führen, dass eine allfällige Einbürgerung nach Artikel 41 BüG nichtig erklärt wird.

Ort und Datum: \_\_\_\_\_

Unterschrift(en): \_\_\_\_\_

Aus diesen Gründen stellt die Einbürgerungskommission die folgenden Fragen:

1. *Wurde die verurteilte Person nach der Verübung der ihr vorgeworfenen Taten eingebürgert?*
2. *Hat diese Person den Einbürgerungsbehörden erhebliche Tatsachen verheimlicht?*
3. *Welches Verfahren wurde für die wirksame Umsetzung von Artikel 41 des BüG eingerichtet?*
4. *Übermitteln die Gerichte der Einbürgerungsbehörde die notwendigen Informationen?*
5. *Ist für eine optimale Umsetzung von Artikel 41 eine Gesetzesänderung notwendig?*

Den 13. Mai 2016

## II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat stellt einleitend und allgemein fest, dass die kantonale Behörde für den Vollzug von Artikel 41 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG) der Grosse Rat ist, und zwar in Anwendung von Art. 32 Abs. 2 des Gesetzes vom 15. November 1996 über das freiburgische Bürgerrecht (BRG). Der Grosse Rat kann nur dann tätig werden, wenn der Staatsrat vorgängig einen Antrag auf Nichtigerklärung einer ordentlichen Einbürgerung stellt.

Seit mehreren Jahren gab es keinen Fall, der die Umsetzung von Artikel 41 Abs. 2 BüG gerechtfertigt hätte. Die letzte, dem Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (IAEZA) bekannte Situation, die zu einer allfälligen Nichtigerklärung der ausgesprochenen ordentlichen Einbürgerung hätte führen können, war die sogenannte «Affäre Schmitt». Es stellte sich allerdings rasch heraus, dass die Voraussetzungen für einen Widerruf der ordentlichen Einbürgerung in dieser Angelegenheit nicht erfüllt waren. In diesem Fall waren die Täter eingebürgert worden, lange bevor die ihnen vorgeworfenen Taten begangen wurden. Daher wurde weder beim Staatsrat noch beim Grossen Rat ein Antrag auf Nichtigerklärung im Sinne der Artikel 41 Abs. 2 BüG und 32 Abs. 2 BRG gestellt.

1. *Wurde die verurteilte Person nach der Verübung der ihr vorgeworfenen Taten eingebürgert?*

Die Person, um die es hier geht, wurde per Dekret des Grossen Rates vom 8. September 2005 eingebürgert. Damals lag keine strafrechtliche Verurteilung gegen diese Person vor, weder im Kanton, noch in der Schweiz, noch im Ausland. Zudem war diese Person der Polizei nicht bekannt. Der sexuelle Missbrauch, dessen sie sich schuldig gemacht hat, wurde rund 6 Jahre nach ihrer ordentlichen Einbürgerung begangen.

Die ordentliche Einbürgerung der betroffenen Person wurde 2005 ausgesprochen und die ihr von der Strafsjustiz vorgeworfenen Tatsachen sind zwischen 2011 und 2012 vorgefallen.

2. *Hat diese Person den Einbürgerungsbehörden erhebliche Tatsachen verheimlicht?*

Wie in der Antwort zu Frage 1 erwähnt, war diese Person der Polizei bis 2005 völlig unbekannt. Sie hat daher den Einbürgerungsbehörden keine erheblichen Tatsachen verheimlicht.

3. *Welches Verfahren wurde für die wirksame Umsetzung von Artikel 41 des BüG eingerichtet?*

Wenn das Amt für institutionelle Angelegenheiten, Einbürgerungen und Zivilstandswesen (wie beispielsweise im vorliegenden Fall via Medien) von schwerwiegenden Strafsachen Kenntnis erhält, die eingebürgerte Personen betreffen könnten, bemüht es sich rasch um Informationen zum Thema, wenn nötig mit der Unterstützung der betroffenen Gerichtsbehörden.

4. *Übermitteln die Gerichte der Einbürgerungsbehörde die notwendigen Informationen?*

Die Gerichtsbehörden verfügen derzeit nicht über eine rechtliche Grundlage, die es ihnen erlauben würde, dem IAEZA systematisch ihre Strafurteile gegen eingebürgerte Personen zu übermitteln.

In der Praxis nimmt das IAEZA, wie in der Antwort zu Frage 3 erläutert, von Fall zu Fall Kontakt mit den betroffenen Gerichten auf, wenn es von einer Situation Kenntnis erhält, die gegebenenfalls zur Umsetzung von Artikel 41 Abs. 1 BüG oder 41 Abs. 2 BüG führen könnte. In den meisten Fällen übermitteln ihm die Gerichtsbehörden die unbedingt erforderlichen Informationen, damit es den Fall in Bezugnahme auf Artikel 41 BüG überprüfen und, falls nötig, die notwendigen Vorkehrungen treffen kann.

5. *Ist für eine optimale Umsetzung von Artikel 41 eine Gesetzesänderung notwendig?*

Artikel 45 Abs. 2 des (neuen) Bürgerrechtsgesetzes vom 20. Juni 2014 (nBüG), das am 1. Januar 2018 in Kraft treten wird, sieht neu Folgendes vor: «Andere Behörden des Bun-

*des, der Kantone und der Gemeinden sind in Einzelfällen auf begründetes und schriftliches Gesuch hin verpflichtet, den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden die Daten bekanntzugeben, die für die Aufgaben nach Absatz 1 notwendig sind». «Die Nichtigerklärung einer Einbürgerung auszusprechen» gehört zur Erfüllung dieser Aufgaben.*

Diese neue Bestimmung wird es dem IAEZA in Zukunft möglicherweise erlauben, in jedem Fall einfacher als heute über die Daten in Zusammenhang mit der allfälligen Entscheidung über eine Nichtigerklärung einer Einbürgerung zu verfügen. Es muss jedoch festgehalten werden, dass diese neue Bestimmung des Bundes nur die Bekanntgabe in Einzelfällen vorsieht; dies setzt voraus, dass das IAEZA Kenntnis von einem allfälligen Fall von Nichtigerklärung hat.

Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass nur ein sehr geringer Anteil der Strafurteile über die Medien zur Kenntnis des IAEZA gelangt. Nicht alle Strafsachen verfügen über eine Medienpräsenz, und die Tatsache, dass dieses oder jenes Urteil eine «eingebürgerte Schweizer» Person betrifft, ist im Übrigen in den Medienartikeln nicht immer angeführt. Dies hat zur Folge, dass dem IAEZA möglicherweise bestimmte Fälle, die allenfalls zu einer Nichtigerklärung hätten führen können, entgangen sind. Die Situation ändert sich mit dem neuen Artikel 45 Abs. 2 nBüG nicht grundlegend für das IAEZA, denn um *in Einzelfällen ein begründetes Gesuch einzureichen*, müsste das IAEZA obligatorisch und vorgängig Kenntnis des fraglichen Urteils haben, was nicht immer der Fall sein wird.

Diese Problematik muss aber sehr stark relativiert werden. Im Rahmen der Einbürgerungen werden nämlich sehr strenge Kontrollen durchgeführt; dadurch wird meist zweifellos verhindert, dass den Einbürgerungsbehörden erhebliche Tatsachen verheimlicht werden. Dies erklärt auch, weshalb Fälle, die eine allfällige Umsetzung von Artikel 41 BüG nach sich ziehen, so selten sind.

Im Rahmen der Teilrevision des BRG, die vorgenommen werden muss, um dieses an das nBüG anzugleichen, wird das IAEZA jedoch mit den Gerichtsbehörden prüfen, ob und in welchem Masse es rechtlich zulässig, machbar und sinnvoll wäre, in der kantonalen Gesetzgebung vorzusehen, dass die Gerichtsbehörden die Strafurteile betreffend eingebürgerte Personen systematisch ans IAEZA übermitteln.

Den 19. September 2016

## Question 2016-CE-125 Elian Collaud Problématique des faillites d'entreprises

### I. Question

La problématique des faillites d'entreprises est régulièrement évoquée dans le grand public et celui-ci s'offusque comme les autorités politiques de ce canton de certaines situations. En effet, il n'est pas rare que des entreprises, par un simple changement de nom ou de représentant, poursuivent une activité, sans scrupule, tout en laissant «une ardoise» à la charge de leurs fournisseurs ou créanciers.

Ce phénomène ne nous est pas unique et il touche aussi l'ensemble de la Suisse. Maintes fois des articles de presse et émissions de télévision ont été consacrés à cette problématique.

Aussi, je me permets de poser, au Conseil d'Etat fribourgeois, les questions suivantes, à savoir:

1. *Y a-t-il, dans notre canton, un répertoire des entreprises en faillite ayant repris et/ou poursuivi?*
2. *Qu'advient-il des employés licenciés et réengagés à des conditions inférieures ou précaires?*
3. *Quels sont les moyens juridiques pour freiner ce genre de problème et permettre de procurer également une aide aux entreprises modèles?*
4. *Un instrument parlementaire devrait-il être déposé dans le but de soutenir le Conseil d'Etat pour mettre un terme à ces pratiques?*

Le 24 mai 2016

### II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, il convient de relever ce qui suit: il est vrai que la législation en vigueur présente des failles menant à la problématique décrite (dite «faillites en chaîne»). Or, le Conseil fédéral a déjà été saisi et a proposé des mesures concrètes, tant au niveau des responsables des entreprises que concernant la procédure de faillite, afin de parer au problème.

Par ailleurs, lorsque la faillite d'une entreprise est prononcée par le juge, elle est communiquée au Service du registre du commerce qui, conformément au droit en vigueur, doit l'inscrire immédiatement. Dans la mesure où les inscriptions au registre du commerce sont publiques et publiées dans la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC), il est donc possible de contrôler si une société se trouve en situation de faillite. Cela étant, il appartient aux diverses parties impliquées dans la fondation d'une nouvelle société de consulter le registre du commerce, afin d'éviter de potentielles reprises de biens issus d'une masse en faillite. Toutefois, on ne saurait

empêcher un «gestionnaire fautif» de fonder une nouvelle société s'il dispose des liquidités nécessaires.

Cela dit, le Conseil d'Etat peut répondre aux questions de Monsieur le député Collaud comme suit:

1. *Y a-t-il, dans notre canton, un répertoire des entreprises en faillite ayant repris et/ou poursuivi?*

Un tel répertoire n'existe pas en raison du fait qu'une entreprise ne peut pas faire faillite et reprendre les affaires, sauf dans de rares cas de révocation de la faillite au sens de l'article 195 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS 281.1; LP). Il n'y a pas non plus de fichier public répertoriant les administrateurs et/ou associés de sociétés anonymes ou de sociétés à responsabilité limitée qui fondent de nouvelles entreprises sur les épaves des précédentes. Pour le surplus, la tenue des fichiers en matière de faillites est régie par l'Ordonnance fédérale sur l'administration des offices de faillites (OAOF, RS 281.32).

2. *Qu'advient-il des employés licenciés et réengagés à des conditions inférieures ou précaires?*

Les employés licenciés cherchent un nouvel emploi et peuvent être réengagés dans une autre entreprise à des salaires supérieurs, égaux ou inférieurs à leurs anciens salaires. Si l'employé est inscrit au chômage dans un Office régional de placement, le Service public de l'emploi le soutient dans ses démarches de réinsertion et vérifie si le salaire proposé correspond aux salaires usuels ou à ceux fixés dans une convention collective. Si l'employé ne s'est pas inscrit au chômage, il lui revient de faire valoir ses droits auprès d'un tribunal ou de chercher une meilleure offre de salaire.

3. *Quels sont les moyens juridiques pour freiner ce genre de problème et permettre de procurer également une aide aux entreprises modèles?*

Il existe plusieurs moyens selon le stade où se trouve une entreprise. Selon la législation fédérale, une société en capitaux peut être constituée non seulement par apport en espèces, mais par apport en nature aussi. Dans ce dernier cas, le législateur a prévu plusieurs mesures de sécurité pour parer au risque que les fondateurs ne respectent pas leur devoir de libération, respectivement de couverture, du capital initial, notamment des prescriptions de forme pour l'acte constitutif et le rapport de fondation, la mise en évidence des apports en nature dans les statuts, le contrôle du rapport de fondation par un réviseur agréé, couplées à la responsabilité des fondateurs selon l'article 753 du code des obligations (CO; RS 220) et les articles 153, 251 et 253 du code pénal (CP; RS 311.0). Du moment où toutes les prescriptions légales susmentionnées, tendant à la protection du capital d'une société, sont respectées, les registres du commerce ne peuvent pas, selon le droit en vigueur, refuser l'inscription d'une nouvelle société, même si ses responsables ont déjà fait faillite avec

d'autres sociétés. Toute mesure visant d'avantage de sécurité et contrôle irait dans le sens opposé des récents efforts politiques visant à faciliter la fondation d'entreprises.

Une fois la société en capitaux fondée, sa gestion incombe à ses organes. Signalons encore que l'avant-projet de révision du droit de la société anonyme du 28 novembre 2014 tient compte des propositions du groupe d'experts «assainissement dans le code des obligations». Ces propositions prévoient un durcissement ponctuel des articles 725 et suivants du CO. Ainsi, une nouvelle disposition concernant les liquidités de l'entreprise est prévue, obligeant le conseil d'administration à prendre certaines mesures lorsqu'il y a risque d'insolvabilité. De plus, les nouvelles dispositions des articles 725 et suivants du CO exigeront explicitement que le conseil d'administration et, le cas échéant, l'organe de révision, agissent avec la célérité requise. Le respect de ces obligations plus sévères du conseil d'administration quant au planning financier représente un pas vers un futur où il sera possible d'éviter que l'avis de surendettement soit transmis au juge à un moment où l'actif est déjà insuffisant. Selon une information de l'Office fédéral de la justice, il est prévu que le message du Conseil fédéral soit soumis au vote du parlement vers la fin de l'année 2016.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat souligne encore le fait que la problématique des faillites dites «en chaîne» des entreprises occupe régulièrement le Ministère public du canton de Fribourg, saisi de dénonciations qui émanent, pour la plupart, de l'Office des faillites. En effet, la gestion fautive d'un entrepreneur menant à la faillite de sa société est poursuivie par l'autorité susmentionnée (art. 165 CP).

Finalement, puisque la problématique décrite par l'auteur de l'intervention parlementaire a été constaté dans toute la Suisse, l'ancien Conseiller aux Etats Hans Hess avait déposé une motion 11.3925 intitulée «Prévenir l'usage abusif de la procédure de faillite». Le Conseil fédéral a ainsi été chargé de créer les bases légales nécessaires et un avant-projet de loi a été mis en consultation le 22 avril 2015 avec son rapport explicatif. Selon un renseignement obtenu de l'Office fédéral de la justice, la procédure de consultation est actuellement close. Le Conseil fédéral devrait prendre connaissance du résultat de la consultation et rendre son rapport au courant de cet automne.

Les dispositions légales régissant les poursuites et faillites ainsi que le droit des sociétés étant du droit fédéral impératif, le développement de dispositions cantonales particulières supplémentaires paraît difficilement envisageable voire nécessaire.

4. *Un instrument parlementaire devrait-il être déposé dans le but de soutenir le Conseil d'Etat pour mettre un terme à ces pratiques?*

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat ne voit donc pas de motifs à prendre des mesures supplémentaires et isolées au niveau cantonal. Il sied d'attendre la mise en application des mesures proposées par le Conseil fédéral qui devraient avoir un double effet de prévention générale auprès des membres des organes supérieurs de direction des sociétés, d'une part, car les règles régissant la gestion financière seront durcies et d'autre part, car les membres des organes supérieurs de direction seront tenus solidairement responsables des cas d'abus et les créanciers, notamment les autorités et les représentants de groupes d'intérêts, pourront bénéficier des modifications proposées pour agir plus facilement contre les cas d'abus sur les plans civil et pénal.

Le 30 août 2016

## Anfrage 2016-CE-125 Elian Collaud Problematik der Firmenkonkurse

### I. Anfrage

Die Problematik der Firmenkonkurse wird regelmässig in der Öffentlichkeit thematisiert, die, wie die politischen Behörden dieses Kantons, an gewissen Situationen Anstoss nimmt. Denn es ist nicht selten, dass Firmen ihre Tätigkeit mit einem einfachen Namens- oder Vertreterwechsel ohne jegliche Skrupel fortführen und ihre Lieferanten und Gläubiger auf offenen Rechnungen sitzen lassen.

Dieses Phänomen gibt es nicht nur bei uns, sondern es betrifft die ganze Schweiz. Viele Artikel und Fernsehsendungen haben dieses Thema bereits behandelt.

Ich erlaube mir daher, dem Freiburger Staatsrat die folgenden Fragen zu stellen:

1. *Gibt es in unserem Kanton ein Verzeichnis der konkursierten Firmen, die ihre Tätigkeit wieder aufgenommen und/oder fortgesetzt haben?*
2. *Was geschieht mit den Angestellten, die entlassen und zu schlechteren oder prekären Bedingungen wieder eingestellt werden?*
3. *Welche rechtlichen Mittel gibt es, um dieses Problem einzudämmen und den vorbildlichen Firmen zu helfen?*
4. *Sollte ein parlamentarischer Vorstoss eingereicht werden, um den Staatsrat dabei zu unterstützen, derartigen Praktiken einen Riegel vorzuschieben?*

Den 24. Mai 2016

### II. Antwort des Staatsrats

Vorweg ist festzuhalten, dass die geltende Gesetzgebung weist in der Tat Lücken auf, die zur beschriebenen Problematik führen (sog. Kettenkonkurse). Der Bundesrat wurde bereits darauf hingewiesen und hat zur Behebung des Problems konkrete Massnahmen vorgeschlagen, die sowohl die Unternehmensverantwortlichen als auch das Konkursverfahren betreffen.

Im Übrigen wird das Handelsregisteramt informiert, wenn ein Richter den Konkurs eines Unternehmens ausspricht. Es muss den Konkurs gemäss Gesetz sofort im Register eintragen. Da die Eintragungen im Handelsregister öffentlich sind und im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) veröffentlicht werden, ist es möglich zu kontrollieren, ob eine Firma Konkurs ist. Folglich sind die verschiedenen an der Gründung einer neuen Firma beteiligten Parteien dafür verantwortlich, das Handelsregister zu konsultieren, um die allfällige Übernahme von Gütern aus einer Konkursmasse zu vermeiden. Allerdings kann ein Unternehmer, der für einen Konkurs verantwortlich ist, nicht daran gehindert werden, eine neue Firma zu gründen, wenn er über die dafür nötigen flüssigen Mittel verfügt.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die Fragen von Grossrat Collaud wie folgt:

1. *Gibt es in unserem Kanton ein Verzeichnis der konkursierten Firmen, die ihre Tätigkeit wieder aufgenommen und/oder fortgesetzt haben?*

Ein derartiges Verzeichnis existiert nicht, da eine Firma nicht Konkurs anmelden und ihr Geschäft danach wieder aufnehmen kann, ausser im seltenen Fall des Widerrufs des Konkurses im Sinne von Artikel 195 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1). Es gibt auch kein öffentliches Verzeichnis der Verwaltungsratsmitglieder und/oder Gesellschafter von Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die aus den Resten ihrer alten Gesellschaft ein neues Unternehmen gegründet haben. Die Führung von Akten über Konkurse wird in der Bundesverordnung über die Geschäftsführung der Konkursämter (KOV, SR 281.32) geregelt.

2. *Was geschieht mit den Angestellten, die entlassen und zu schlechteren oder prekären Bedingungen wieder eingestellt werden?*

Die entlassenen Angestellten suchen eine neue Stelle und können in einem anderen Unternehmen zu einem höheren, gleichwertigen oder tieferen Lohn angestellt werden. Sind die betroffenen Angestellten in einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum arbeitslos gemeldet, werden sie vom Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) bei der Wiedereingliederung unterstützt. Das AMA prüft, ob der angebotene Lohn den branchenüblichen oder den in einem Gesamtarbeitsvertrag

festgelegten Löhnen entspricht. Sind die betroffenen Angestellten nicht arbeitslos gemeldet, liegt es an ihnen, ihre Rechte vor Gericht geltend zu machen oder ein besseres Lohnangebot einzuholen.

3. *Welche rechtlichen Mittel gibt es, um dieses Problem einzudämmen und den vorbildlichen Firmen zu helfen?*

Je nach Stadium, in dem sich eine Firma befindet, gibt es verschiedene Mittel. Gemäss der Bundesgesetzgebung kann eine Kapitalgesellschaft nicht nur mit Bareinlagen sondern auch mittels Sacheinlagen gegründet werden. Bei der Gründung mittels Sacheinlage sieht der Gesetzgeber mehrere Sicherheitsmassnahmen vor um zu verhindern, dass die Gründer ihrer Pflicht zur Liberierung bzw. Deckung des Startkapitals nicht nachkommen. Dazu gehören insbesondere Formvorschriften für den Gründungsakt und den Gründungsbericht, die Offenlegung der Sacheinlagen in den Statuten, die Prüfung des Gründungsberichts durch einen zugelassenen Revisor und die Haftung der Gründer gemäss Artikel 753 des Obligationenrechts (OR, SR 220) sowie Artikel 153, 251 und 253 des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0). Werden alle der vorgenannten gesetzlichen Vorschriften über den Schutz des Gesellschaftskapitals eingehalten, können die Handelsregister gemäss geltendem Recht die Eintragung einer neuen Gesellschaft nicht ablehnen, auch wenn die Verantwortlichen bereits mit anderen Gesellschaften in Konkurs gegangen sind. Jegliche Massnahme, die auf mehr Sicherheit und Kontrolle abzielt, würde den jüngsten politischen Anstrengungen zur Erleichterung der Unternehmensgründung entgegenstehen.

Sobald die Kapitalgesellschaft gegründet wurde, sind die Organe für die Unternehmensführung verantwortlich. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass in die Vernehmlassungsvorlage für eine Modernisierung des Aktienrechts vom 28. November 2014 auch die Vorschläge der Expertengruppe «Sanierung im Obligationenrecht» eingeflossen sind. Diese sehen eine punktuelle Verschärfung der Artikel 725 und folgende OR vor. Es ist insbesondere eine neue Bestimmung zur Liquidität des Unternehmens vorgesehen, d.h., der Verwaltungsrat muss bei drohender Zahlungsunfähigkeit gewisse Massnahmen ergreifen. Bei allen Bestimmungen zu den Artikeln 725 und folgende OR wird vom Gesetz zudem explizit verlangt, dass der Verwaltungsrat und gegebenenfalls die Revisionsstelle mit der gebotenen Eile handeln müssen. Die Einhaltung der strengeren Pflichten für den Verwaltungsrat bei der Finanzplanung ist ein Schritt auf dem Weg zur Verhinderung einer «mittellosen» Überschuldungsanzeige. Gemäss Auskunft des Bundesamtes für Justiz wird die Botschaft des Bundesrates voraussichtlich Ende dieses Jahr zuhänden des Parlaments verabschiedet werden.

Der Staatsrat möchte zudem festhalten, dass sich die Freiburger Staatsanwaltschaft regelmässig mit dem Problem der sog. Kettenkonkurse befasst, wenn es die Anzeigen bearbeitet, die meist vom Konkursamt erstattet werden. Denn ein

Unternehmer, der durch Misswirtschaft den Konkurs seiner Gesellschaft herbeiführt, wird durch die erwähnte Behörde verfolgt (Art. 165 StGB).

Die vom Verfasser des Vorstosses geschilderte Problematik ist in der ganzen Schweiz zu beobachten und so hat der ehemalige Ständerat Hans Hess 2011 die Motion 11.3925 «Missbrauch des Konkursverfahrens verhindern» eingereicht. Der Bundesrat wurde damit beauftragt, die nötigen Gesetzesgrundlagen zu schaffen, und so wurde am 22. April 2015 ein Gesetzesvorentwurf mit dem erläuternden Bericht in die Vernehmlassung geschickt. Gemäss einer Auskunft des Bundesamtes für Justiz ist das Vernehmlassungsverfahren abgeschlossen. Der Bundesrat wird voraussichtlich im kommenden Herbst das Resultat des Vernehmlassungsverfahrens zur Kenntnis nehmen und seine Stellungnahme dazu verfassen.

Da es sich bei den gesetzlichen Bestimmungen zur Betreuung und zum Konkurs sowie beim Gesellschaftsrecht um zwingendes Bundesrecht handelt, scheint es kaum vorstellbar und auch nicht angezeigt, zusätzliche kantonale Sonderregelungen zu erarbeiten.

4. *Sollte ein parlamentarischer Vorstoss eingereicht werden, um den Staatsrat dabei zu unterstützen, derartigen Praktiken einen Riegel vorzuschieben?*

Aufgrund der vorgenannten Darlegungen sieht der Staatsrat keinen Grund, zusätzliche Massnahmen auf Kantonsebene zu ergreifen. Die Umsetzung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen ist abzuwarten. Diese sollten bei den Mitgliedern der obersten Leitungsorgane der Gesellschaften eine zweifache generalpräventive Wirkung haben: Einerseits, weil die Vorschriften betreffend Finanzplanung verschärft werden und andererseits, weil die obersten Leitungsorgane solidarisch haften werden und die Gläubiger, namentlich die Behörden und Interessenvertreter, die verbesserte Rechtslage nutzen können, um Missbrauchsfälle straf- und zivilrechtlich zu verfolgen.

Den 30. August 2016

**Question 2016-CE-167 Roland Mesot/  
Denis Grandjean  
Ligne Palézieux–Fribourg, possibilité  
de cadence à la ½ heure aux heures  
de pointe**

**I. Question**

La quasi-totalité du canton est desservie par des cadences des transports ferroviaires à la ½ heure, certaines régions envisagent même d'avoir des cadences toutes les 15 minutes;

la grande majorité des citoyens fribourgeois profite de cette situation.

Ce système de plusieurs cadences par heure ne vaut malheureusement pas pour les habitants du sud du canton qui utilisent la gare de Palézieux pour se rendre à Fribourg ou pour en revenir, pour lesquels une seule plage horaire est possible.

En comparaison, pour aller à Genève ou en revenir, via Lausanne, il y a 3 possibilités par heure et pour les trajets vers et depuis Lausanne, il y a 4 correspondances par heure. Pour se rendre à Fribourg ou pour en revenir, aucun choix n'est possible, l'horaire à disposition n'offre aucune alternative pour les usagers.

On le constate, les horaires n'encouragent pas les utilisateurs Sud-fribourgeois de la gare de Palézieux à se rendre dans la capitale cantonale; la réalité démontre qu'il est plus aisé de se rendre à Lausanne et à Genève qu'à Fribourg.

A la question posée oralement lors de diverses assemblées et réunions, on a toujours répondu que le nombre d'usagers n'était pas suffisant pour créer une 2<sup>e</sup> cadence horaire sur la ligne Palézieux-Fribourg.

Cet argument, que nous comprenons bien, ne peut pas s'appliquer aux heures de pointe; en effet nous constatons que de très nombreux pendulaires utilisent cette ligne aux heures de pointe.

Le Conseil d'Etat est certainement conscient des effets désagréables de la situation, nous lui posons donc la question suivante:

1. *Afin de raccourcir les temps d'attente pour les utilisateurs, le Conseil d'Etat est-il prêt à s'engager et à soutenir une cadence à la ½ heure durant les heures de pointe (matin et fin de journée), sur la ligne Palézieux-Fribourg/Fribourg-Palézieux?*

L'acceptation d'une adaptation de la cadence à la ½ heure durant les heures de pointe (par exemple entre 6h30 et 8h30 et entre 16h30 et 18h30) serait appréciée par les salariés, entrepreneurs, élèves et étudiants ainsi que toutes personnes qui souhaitent ou qui doivent se rendre à Fribourg.

Dans les faits, une cadence à la ½ heure pour ou depuis Fribourg pourrait être envisagée sur le tronçon entre Romont et Palézieux, avec une correspondance ou une «accroche» à Romont avec le RER qui fait les liaisons Bulle-Berne.

Le 21 juillet 2016

## II. Réponse du Conseil d'Etat

Le canton de Fribourg, en collaboration avec les entreprises de transports et l'Office fédéral des transports (OFT), s'emploie à mettre en place graduellement le RER Fribourg/Frei-

burg. La 1<sup>re</sup> étape a été marquée par la mise en service, en décembre 2011, du RegioExpress (RE) Bulle-Romont-Fribourg/Freiburg circulant actuellement toutes les 30 minutes et relié chaque heure à Berne et, grâce à une coupe-accroche, à Palézieux. Le Sud du canton a également connu des améliorations de son offre en décembre 2012 avec l'introduction de la cadence 30 minutes entre Palézieux et Châtel-Saint-Denis, du cadencement horaire sur la ligne Bulle-Broc-Fabrique le week-end ainsi que l'ajout de trains supplémentaires aux heures de pointe entre Bulle et Châtel-Saint-Denis. L'objectif de la 2<sup>e</sup> étape est l'instauration de la cadence à la demi-heure sur toutes les lignes RER desservant le centre cantonal, à savoir entre Fribourg/Freiburg-Yverdon-les-Bains et Fribourg/Freiburg-Romont depuis décembre 2014 et Fribourg/Freiburg-Murten/Morat dès décembre 2017. Elle a également été introduite sur le tronçon Murten/Morat-Kerzers en décembre 2014.

Les prochains développements bénéficieront particulièrement au Sud du canton avec:

- > le prolongement des RE Fribourg/Freiburg-Romont-Bulle jusqu'à Broc, grâce à la mise à voie normale du tronçon Bulle-Broc et à la modernisation de la gare de Bulle (horizon 2021-2022)
- > l'introduction de la cadence 30 minutes entre Bulle et Gruyères (horizon 2020)
- > et, dans un avenir plus proche, l'instauration de la cadence semi-horaire sur la ligne RER Palézieux-Bulle aux heures de pointe (décembre 2017), qui deviendra intégrale dès la mise en service de la nouvelle gare de Châtel-Saint-Denis dès décembre 2019.

Cette dernière amélioration, couplée à la mise en place de bonnes correspondances à Bulle, permettra aux voyageurs empruntant la ligne RER Palézieux-Bulle de se rendre à Fribourg toutes les 30 minutes, moyennant un changement à Bulle, en un temps de parcours intéressant qui sera encore abaissé grâce notamment à la modernisation et au déplacement de la gare de Châtel-Saint-Denis. L'horaire de cette liaison n'est toutefois pas définitivement arrêté, les négociations relatives à la liaison Palézieux/Bulle-Romont-Fribourg/Freiburg-Berne, dont il dépend, étant encore en cours avec les CFF.

Cette offre s'ajoutera à la liaison horaire directe, actuellement plus performante en temps de parcours, Palézieux-Romont-Fribourg/Freiburg-Berne. Cette liaison est cependant déficitaire et ce mauvais résultat est dû, selon les CFF, principalement à la faible fréquentation de la branche Palézieux-Romont. Le Conseil d'Etat se bat auprès des CFF et de l'OFT pour qu'elle soit maintenue telle quelle voire améliorée dans l'horaire 2018 et les horaires suivants. Toutefois, elle fait partie du trafic grandes lignes et n'est par conséquent pas commandé par le canton et la Confédération contrairement aux lignes du trafic régional voyageurs (TRV).

Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit à la question posée.

1. *Afin de raccourcir les temps d'attente pour les utilisateurs, le Conseil d'Etat est-il prêt à s'engager et à soutenir une cadence à la ½ heure durant les heures de pointe (matin et fin de journée), sur la ligne Palézieux–Fribourg/Fribourg–Palézieux?*

Oui, le Conseil d'Etat est prêt à s'engager et à soutenir une cadence à la ½ heure durant les heures de pointe. Cependant, comme indiqué ci-dessus, la ligne Palézieux–Romont–Fribourg/Freiburg–Berne fait partie du trafic grandes lignes qui n'est pas commandé et financé conjointement par le canton et la Confédération. Sa marge de manœuvre est donc relativement faible, ce d'autant plus que selon les CFF cette liaison n'est pas rentable principalement en raison de la sous-utilisation de la branche Palézieux–Romont. Il étudiera cependant les possibilités existantes d'instaurer cette cadence aux heures de pointe et les présentera aux CFF dans le cadre des discussions en cours sur l'horaire 2018 et les suivants.

Parallèlement, le gouvernement s'emploie, dans le cadre de l'introduction de la cadence semi-horaire sur la ligne RER Palézieux–Bulle, à mettre en place de bonnes relations entre cette ligne et le RE Bulle–Romont–Fribourg/Freiburg afin que les habitants de la Veveyse et de la Gruyère bénéficient de nouvelles possibilités d'atteindre en transports publics le centre cantonal en un temps de parcours intéressant. En outre, parmi les 16 projets d'offre qu'il a transmis à l'OFT dans le cadre de la planification de l'étape d'aménagement 2030 du Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES 2030), figurent l'accélération de la liaison rapide entre Bulle et Fribourg/Freiburg ainsi qu'entre Bulle et Palézieux. Ces améliorations de l'offre sont en cours d'étude par les gestionnaires de l'infrastructure.

Le 30 août 2016

## **Anfrage 2016-CE-167 Roland Mesot/ Denis Grandjean Halbstundentakt zu den Hauptverkehrszeiten auf der Bahnlinie Palézieux–Freiburg**

### **I. Anfrage**

Beinahe das gesamte Kantonsgebiet ist im Halbstundentakt von der Bahn erschlossen; in bestimmten Regionen könnte gar der Viertelstundentakt eingeführt werden. Von dieser Situation profitiert eine grosse Mehrheit der Freiburger Bevölkerung.

Dies gilt jedoch nicht für die Einwohnerinnen und Einwohner im südlichen Teil des Kantons, die sich mit der Eisenbahn nach Freiburg begeben oder ab Freiburg nach Hause fahren und hierfür über den Bahnhof von Palézieux reisen; denn auf dieser Linie gibt es nur einen Kurs pro Stunde.

Zum Vergleich: Reisende, die über Lausanne nach Genf reisen, haben jede Stunde drei Verbindungen und zwischen Palézieux und Lausanne gibt es gar deren vier. Zwischen Palézieux und Freiburg hingegen gibt es diese zusätzlichen Verbindungen nicht.

Das heisst, der Fahrplan ermutigt die Südfreiburgerinnen und -freiburger nicht wirklich, über den Bahnhof Palézieux in den Kantonshauptort zu fahren, ist es doch einfacher, sich nach Lausanne oder Genf zu begeben.

Wann immer dieser Umstand in Versammlungen und Sitzungen angesprochen wird, wird dagegegehalten, dass die Passagierzahlen auf der Linie Palézieux–Freiburg nicht ausreichen würden, um den Halbstundentakt einzuführen.

Dieses Argument, das wir grundsätzlich nachvollziehen können, gilt sicherlich nicht für die Stosszeiten. Zu den Stosszeiten wird diese Linie nämlich von zahlreichen Pendlerinnen und Pendlern genutzt.

Der Staatsrat ist sich der negativen Auswirkungen dieser Situation bewusst. Deshalb stellen wir folgende Frage:

1. *Ist der Staatsrat bereit, sich für die Einführung des Halbstundentakts auf der Linie Palézieux–Freiburg während der Hauptverkehrszeiten (morgens und abends) einzusetzen, um so die Wartezeit der Passagiere zu verkürzen*

Der Halbstundentakt während der Hauptverkehrszeiten (z. B. zwischen 6.30 und 8.30 Uhr sowie zwischen 16.30 und 18.30 Uhr) würde von den Angestellten, Unternehmerinnen und Unternehmern, Schülerinnen und Schülern, Studentinnen und Studenten sowie allen anderen Personen, die sich nach Freiburg begeben wollen oder müssen, zweifelsohne sehr geschätzt.

Konkret könnte eine attraktivere Verbindung nach bzw. ab Freiburg geschaffen werden, indem der Halbstundentakt zwischen Romont und Palézieux eingeführt und gleichzeitig der Anschluss in Romont mit der RER Bulle–Bern sichergestellt würde.

Den 21. Juli 2016

### **II. Antwort des Staatsrats**

Der Staat Freiburg ist daran, zusammen mit den betroffenen Transportunternehmen und dem Bundesamt für Verkehr (BAV), die RER Fribourg | Freiburg sukzessive auszubauen. Die erste Etappe erfolgte im Dezember 2011 mit der Inbe-

triebnahme des RegioExpress (RE) Bulle–Romont–Fribourg/Freiburg, der heute alle 30 Minuten fährt, mit Verlängerung bis Bern jede Stunde (Flügelzug-Konzept). Im Dezember 2012 wurde das Angebot auch im Süden ausgebaut: Zwischen Palézieux und Châtel-Saint-Denis wurde der Halbstundentakt und auf der Linie Bulle–Broc-Fabrique der Stundentakt am Wochenende eingeführt. Zudem wurden zu den Stosszeiten zwischen Bulle und Châtel-Saint-Denis zusätzliche Züge hinzugefügt. Das Ziel der 2. Etappe besteht darin, den Halbstundentakt auf allen RER-Linien, die das Kantonszentrum bedienen, einzuführen. Auf den Linien Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains und Fribourg/Freiburg–Romont wurde dies im Dezember 2014 verwirklicht. Im Dezember 2017 wird die Linie Fribourg/Freiburg–Murten/Morat folgen. Der Halbstundentakt gilt zudem seit Dezember 2014 auf dem Abschnitt Murten/Morat–Kerzers.

Die kommenden Ausbauschritte werden ganz besonders dem Süden des Kantons zugutekommen:

- > Verlängerung des RE Fribourg/Freiburg–Romont–Bulle bis Broc dank der Umstellung auf Normalspur des Abschnitts Bulle–Broc und der Modernisierung des Bahnhofs von Bulle (für 2021/2022 geplant);
- > Einführung des Halbstundentakts zwischen Bulle und Gruyères (2020);
- > Einführung des Halbstundentakts auf der RER-Linie Palézieux–Bulle zu den Stosszeiten (Dezember 2017) und durchgehend nach der Modernisierung des Bahnhofs von Châtel-Saint-Denis (Dezember 2019).

Mit dem Halbstundentakt auf der RER-Linie Palézieux–Bulle und guten Anschlüssen in Bulle werden die Passagiere der RER-Linie Palézieux–Bulle alle 30 Minuten eine Verbindung nach Freiburg haben (mit Umsteigen in Bulle). Dabei wird auch die Reisezeit kürzer werden, unter anderem dank der Modernisierung und Versetzung des Bahnhofs von Châtel-Saint-Denis. Der Fahrplan für diese Linie steht jedoch noch nicht definitiv fest, weil die Gespräche mit den SBB zur übergeordneten Verbindung Palézieux/Bulle–Romont–Fribourg/Freiburg–Bern noch im Gang sind.

Dieses Angebot wird die direkte Verbindung Palézieux–Romont–Fribourg/Freiburg–Bern ergänzen, die heute zeitlich attraktiver ist. Diese Verbindung ist allerdings defizitär, was laut SBB hauptsächlich auf die ungenügende Auslastung des Abschnitts Palézieux–Romont zurückzuführen ist. Der Staatsrat setzt sich bei den SBB und dem BAV dafür ein, dass diese Verbindung im Fahrplan 2018 und in den darauf folgenden Fahrplänen aufrechterhalten oder gar ausgebaut wird. Sie ist indes Teil des Fernverkehrs und wird – anders als die Verbindungen des regionalen Personenverkehrs (RPV) – nicht gemeinsam von Bund und Kanton bestellt.

Nach diesen allgemeinen Erwägungen kommt der Staatsrat zur konkreten Frage.

1. *Ist der Staatsrat bereit, sich für die Einführung des Halbstundentakts auf der Linie Palézieux–Freiburg während der Hauptverkehrszeiten (morgens und abends) einzusetzen, um so die Wartezeit der Passagiere zu verkürzen*

Der Staatsrat ist absolut bereit, sich für die Einführung des Halbstundentakts zu den Hauptverkehrszeiten einzusetzen. Wie bereits erwähnt ist aber die Linie Palézieux–Romont–Fribourg/Freiburg–Bern Teil des Fernverkehrs und wird somit nicht gemeinsam von Bund und Kanton bestellt und finanziert. Somit ist der Handlungsspielraum relativ gering. Dies gilt umso mehr, als diese Verbindung gemäss Angaben der SBB – insbesondere wegen der geringen Auslastung zwischen Palézieux und Romont – nicht rentabel ist. Der Staatsrat wird jedoch prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, um diese Kadenz zu den Hauptverkehrszeiten einzuführen, und diese Möglichkeiten bei den Gesprächen zum Fahrplan 2018 und den darauf folgenden Fahrplänen den SBB unterbreiten.

Parallel dazu wird der Staatsrat darauf achten, dass bei der Einführung des Halbstundentakts auf der RER-Linie Palézieux–Bulle gute Anschlüsse zwischen dieser Linie und dem RE Bulle–Romont–Fribourg/Freiburg sichergestellt werden, damit die Einwohnerinnen und Einwohner des Vivisbach- und Greyerzbezirks von neuen öffentlichen Verkehrsverbindungen mit dem Kantonszentrum und von attraktiven Fahrzeiten profitieren können. Zu den 16 Angebotskonzepten, die der Kanton im Rahmen des Ausbauschritts 2030 des strategischen Entwicklungsprogramms (STEP 2030) dem BAV unterbreitet hat, gehört zudem die Beschleunigung der Schnellverbindungen Bulle–Fribourg/Freiburg und Bulle–Palézieux. Die Verbesserungsvorschläge werden zurzeit von den Infrastrukturbetreiberinnen analysiert.

Den 30. August 2016

## **Question 2016-CE-168 Roland Mesot Signalisation routière sur le territoire communal; la commune peut-elle donner son avis?**

### **I. Question**

Les communes ont la responsabilité de gérer la circulation dans leur périmètre. Cette contrainte implique, parfois, de devoir modifier les signalisations routières. Or, en matière de signalisation, les compétences sont données aux services cantonaux.

Dans ma commune, un endroit récurrent est régulièrement l'objet d'intervention au Conseil général. Après de nombreuses interventions, le Conseil communal avait proposé un plan de signalisation pour la zone en question au Service des

ponts et chaussées, lequel service n'avait pas légalisé la signalisation proposée.

Dans le cas cité en exemple, l'une des réponses données à l'intervention d'un conseiller général était – je cite un extrait de PV du Conseil général – «*La Commune a dû, contre son gré, mettre en place la signalisation actuelle, laquelle a été légalisée par le canton*». Il apparaît clairement que la signalisation en place ne convient ni à la commune et ni aux riverains.

Les autorités communales connaissent parfaitement leur commune. Il est dommage que ces connaissances ne servent pas.

Au-delà du cas cité en exemple, je pose de manière générale les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. *Les communes ont-elles leur mot à dire lors de la pose de signalisation sur leur territoire?*
2. *N'y aurait-il pas possibilité d'intégrer les communes de manière active dans les procédures et dans les décisions relatives à la pose de signalisation pour laquelle elles sont concernées?*

Le 21 juillet 2016

## II. Réponse du Conseil d'Etat

En matière de circulation routière, la souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral, notamment par l'art. 3 al. 1 de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR). Les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes et pour mettre en place et enlever des signaux et des marques prévues dans l'ordonnance fédérale sur la signalisation routière (OSR).

Les décisions et autorisations délivrées par le canton se basent sur le droit sur la circulation routière qui est constitué d'un nombre conséquent de lois et ordonnances. L'application des mesures de signalisation nécessite certaines connaissances techniques et juridiques spécifiques, raison pour laquelle ces dossiers sont traités au sein du canton par le Service des ponts et chaussées, Secteur signalisation.

Pour des questions d'homogénéité de traitement, d'archivage de l'information et de tenue du cadastre, il est judicieux que cette tâche soit centralisée et gérée par les instances cantonales. De surcroît, l'autorité cantonale est certainement moins encline à céder à des pressions locales qui pourraient avoir comme conséquence le développement de pratiques communales susceptibles de contrevenir aux bases légales.

Le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions formulées:

1. *Les communes ont-elles leur mot à dire lors de la pose de signalisation sur leur territoire?*

Oui. Les mesures de signalisation sont, en règle général, prises à la suite des demandes communales. Les éventuels refus ou divergences peuvent intervenir lorsqu'une demande n'est pas nécessaire, est contraire aux dispositions légales, ou serait susceptible de créer une situation dangereuse.

2. *N'y aurait-il pas possibilité d'intégrer les communes de manière active dans les procédures et dans les décisions relatives à la pose de signalisation pour laquelle elles sont concernées?*

Les communes sont en principe déjà à l'initiative de la majeure partie des décisions et autorisations délivrées par le canton. D'une manière générale, les communes peuvent en tout temps solliciter le Service des ponts et chaussées pour reconsidérer des situations jugées inadaptées ou inefficaces.

Le 19 septembre 2016

## Anfrage 2016-CE-168 Roland Mesot Strassensignalisation auf dem Gemeindegebiet; Werden die Gemeinden angehört?

### I. Anfrage

Die Gemeinden sind für das Verkehrsmanagement in ihrem Perimeter verantwortlich. Hierfür ist in gewissen Fällen eine Änderung der Strassensignalisation nötig, für die indessen die staatlichen Dienststellen zuständig sind.

In meiner Gemeinde ist ein bestimmter Ort regelmässig Gegenstand von Vorstössen im Generalrat. Nach mehreren solchen Vorstössen unterbreitete der Gemeinderat dem Tiefbauamt einen Signalisationsplan für die betreffende Zone. Das Tiefbauamt lehnte den Signalisationsplan ab.

Einem Generalrat, der sich in dieser Sache erkundigte, wurde gemäss Protokoll des Generalrats erläutert, dass die Gemeinde gegen ihren Willen die aktuelle Signalisation habe einrichten müssen und dass diese Signalisation vom Kanton genehmigt worden sei. Es ist offensichtlich, dass die bestehende Signalisation weder bei den Gemeindebehörden noch bei den Anwohnerinnen und Anwohnern Beifall findet.

Die Gemeindebehörden sind mit der Situation auf ihrem Gebiet bestens vertraut. Es ist bedauerlich, dass dieses Wissen nicht genutzt wird.

Ausgehend vom hier erwähnten Fall, möchte ich dem Staatsrat die folgenden allgemeinen Fragen stellen:

1. *Haben die Gemeinden ein Mitspracherecht bei der Strassensignalisation auf ihrem Gebiet?*
2. *Bestünde nicht die Möglichkeit, die Gemeinden in die Verfahren und Entscheidungen einzubinden, wenn es um eine Strassensignalisation geht, die sie betrifft?*

Den 21. Juli 2016

## II. Antwort des Staatsrats

Im Bereich Strassenverkehr bleibt nach Artikel 3 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes des Bundes (SVG) die kantonale Strassenhoheit im Rahmen des Bundesrechts gewahrt. Die Kantone sind befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen sowie Signale und Markierungen laut Signalisationsverordnung des Bundes (SSV) aufzustellen oder zu entfernen.

Die Verfügungen und Bewilligungen des Staats haben als Grundlage das Strassenverkehrsrecht, das aus zahlreichen Gesetzen und Verordnungen besteht. Für eine korrekte Anwendung der Signalisationsmassnahmen sind spezifische technische und rechtliche Kenntnisse nötig, weshalb diese Dossiers in der Kantonsverwaltung vom Sektor Signalisation des Tiefbauamts bearbeitet werden.

Auch ist es zweckdienlich, dass diese Aufgabe zentral von kantonalen Instanzen wahrgenommen wird, weil auf diese Weise eine einheitliche Behandlung sowie die Archivierung der Daten und das Führen eines Katasters sichergestellt werden können. Kommt hinzu, dass eine kantonale Behörde in geringerem Mass lokalen Druckversuchen ausgesetzt ist. So ist das Risiko geringer, dass sich kommunale Vorgehensweisen entwickeln, die nicht mit dem geltenden Recht vereinbar sind.

Auf die einzelnen Fragen kann der Staatsrat wie folgt antworten:

1. *Haben die Gemeinden ein Mitspracherecht bei der Strassensignalisation auf ihrem Gebiet?*

Ja, das haben sie; denn die Signalisationsmassnahmen werden in der Regel getroffen, weil eine Gemeinde darum ersucht hat. Sie werden mit anderen Worten meist von den Gemeinden angestossen. Der Staat wird nur dann ein solches Gesuch ablehnen oder Nachbesserungen fordern, wenn die vorgesehene Signalisation unnötig ist, nicht dem geltenden Recht entspricht oder zu einer gefährlichen Situation führen kann.

2. *Bestünde nicht die Möglichkeit, die Gemeinden in die Verfahren und Entscheidungen einzubinden, wenn es um eine Strassensignalisation geht, die sie betrifft?*

Dies ist bereits der Fall. Die meisten Verfügungen und Bewilligungen des Staats in diesem Bereich gehen nämlich, wie bereits gesagt, auf die Initiative einer Gemeinde zurück. Ganz allgemein gilt, dass sich die Gemeinden jederzeit an das Tiefbauamt wenden können, wenn sie die Signalisation an einem bestimmten Ort als unangebracht oder ineffizient beurteilen.

Den 19. September 2016

## Question 2016-CE-181 David Bonny/ Benjamin Gasser Projets de routes de contournement en Sarine Campagne (complément à la question 2016-CE-35)

### I. Question

Le 5 février dernier, nous avons déposé une question sur la stratégie concernant l'amélioration de la circulation le long de certains axes routiers importants en Sarine (Question 2016-CE-35).

Afin d'absorber les colonnes de véhicules et de désengorger certains axes routiers, nous demandions à la DAEC de faire connaître sa stratégie à court et à moyen terme. Il s'agissait, entre autres, de la stratégie des axes suivants:

- > Grolley–Belfaux–Givisiez, Prez-vers-Noréaz, Neyruz–Matran ainsi que Marly.

Nous voulions aussi savoir si des travaux étaient prévus sur ces axes ainsi que les diverses étapes de l'élaboration des projets et les calendriers prévus pour les travaux.

En résumé, le Conseil d'Etat répondait à notre question le 12 avril 2016 de la manière suivante:

Le Conseil d'Etat vise à développer l'offre en transports publics et à optimiser la desserte des bus régionaux en Sarine. De même, il évalue et priorise en quatre catégories les 26 projets de routes de contournement. Le Conseil d'Etat mentionnait, en une toute petite phrase, le fait qu'il se positionnerait prochainement sans en dire davantage.

Concernant les axes qui nous intéressaient, voici les réponses transmises par le Conseil d'Etat:

- > Belfaux: le tronçon fait l'objet d'une réévaluation en 2016.
- > Prez-vers-Noréaz: en catégorie II, fait l'objet d'une réévaluation en 2016.
- > Neyruz: en catégorie I, les résultats sont en cours d'analyse et le Conseil d'Etat prendra en 2016 une décision sur la suite à donner.

- > Marly–Matran: le projet de route de liaison entre Marly et Matran sera réévalué en 2016.

Quel ne fut pas notre étonnement d'apprendre une conférence de presse de M. Maurice Ropraz, Directeur AEC, en date du 20 juin 2016, ainsi que la teneur de ses propos dans la presse du lendemain: le Conseil d'Etat arrête 8 projets de réalisation de routes de contournement pour un montant estimé à un demi-milliard de francs. Parmi les 8 projets arrêtés, nous retrouvons 5 projets situés en Sarine-Campagne: Belfaux, Givisiez, Marly–Matran, Prez-vers-Noréaz et Neyruz pour lesquels nous avons posé une question en février dernier.

Dès lors, nous exigeons des précisions et la plus grande transparence du Conseil d'Etat en complément de la réponse que nous avons reçue en avril.

En effet, il nous paraît surprenant que le Conseil d'Etat écrive le 12 avril que la plupart des tronçons concernés font l'objet d'une réévaluation en 2016 et annonce le 20 juin des projets de telles envergures accompagnés d'un décret de plus de 26 millions de francs pour une prochaine discussion au Grand Conseil.

1. *Au moment de la réponse à notre question, soit le 12 avril 2016, est-ce que le Conseil d'Etat avait déjà discuté de la réalisation de ces 8 projets de contournement? Si oui, pourquoi ne pas l'avoir mentionnée dans la réponse? Si non, alors pourquoi, le Directeur AEC, n'en a-t-il pas fait part dans sa réponse?*
2. *Depuis quand précisément le Directeur AEC planifiait ces 8 projets? De plus, depuis quelle date précisément le décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études de projet et les acquisitions de terrain de cinq routes de contournement est-il connu, respectivement, du Directeur AEC et du Conseil d'Etat? Pourquoi ne pas avoir mentionné ce décret dans la réponse du 12 avril?*

Le 2 août 2016

## II. Réponse du Conseil d'Etat

Le choix par le Conseil d'Etat des huit projets de route de contournement, communiqué le 20 juin 2016 par le Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (AEC), s'est fait suite à un processus d'analyses et de comparaisons de 26 projets dont la réalisation était demandée par différentes communes du canton. En 2012, afin de démontrer l'opportunité de ces demandes, puis de les prioriser, une évaluation, s'appuyant sur une méthode permettant de mesurer leur rapport utilité/coût à l'horizon 2030, a été effectuée sur mandat de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC).

Sur la base de cet outil d'aide à la décision publié en 2013, le Conseil d'Etat a décidé, en mai 2014, de lancer les études de planification des projets les mieux classés. Les résultats de ces études ont été rendus en décembre 2015<sup>1</sup> par les différents bureaux d'ingénieurs chargés de leur réalisation. Ils étaient toujours en cours d'analyse à la DAEC au printemps 2016. La comparaison de ces études et la réévaluation de certains projets, notamment en raison de l'augmentation des charges de trafic et de l'impact sur la population, ont été présentés au Conseil d'Etat le 9 mai 2016. Suite à cette présentation, ce dernier a décidé le 6 juin 2016 de:

- > poursuivre les études pour les projets classés en catégorie I et II dans l'évaluation de 2013<sup>2</sup> et de les prioriser;
- > choisir en priorité cinq projets: Belfaux, Courtepin, Neyruz, Prez-vers-Noréaz et Romont;
- > présenter au Grand Conseil une demande de crédit d'engagement pour les études de projet et les acquisitions de terrain de ces cinq projets de routes de contournement;
- > mettre en œuvre la liaison Marly–Matran;
- > réactiver le projet de contournement de Düdingen dès que la Confédération aura approuvé les plans d'achèvement de la liaison autoroutière Birch–Luggiwil;
- > solliciter auprès du Grand Conseil un crédit d'engagement pour la réalisation du projet Tiguellet permettant la suppression du passage à niveau de Givisiez.

A noter que le Conseil d'Etat a choisi de respecter le délai légal de réponse à une question de deux mois suivant son dépôt et de ne pas solliciter de prolongation. Un délai supplémentaire aurait certes permis de communiquer au Grand Conseil les éléments contenus dans le *Message accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études de projet et les acquisitions de terrain de cinq routes de contournement*, mais la réponse n'aurait pu être livrée qu'après la décision du Conseil d'Etat.

Cela étant précisé, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. *Au moment de la réponse à notre question, soit le 12 avril 2016, est-ce que le Conseil d'Etat avait déjà discuté de la réalisation de ces 8 projets de contournement? Si oui, pourquoi ne pas l'avoir mentionnée dans la réponse? Si non, alors pourquoi, le Directeur AEC, n'en a-t-il pas fait part dans sa réponse?*

Non, au moment de la réponse à la question déposée par les Députés David Bonny et Benjamin Gasser, le Conseil d'Etat n'avait pas encore discuté de la réalisation de ces huit projets de contournement. Comme expliqué plus haut, ce choix a été arrêté le 6 juin 2016 suite à une présentation de la DAEC de la comparaison des études de planification des projets les

<sup>1</sup> Certains compléments n'ont été transmis qu'au printemps 2016.

<sup>2</sup> Pour rappel, les 26 projets de contournement analysés dans l'évaluation de 2013 ont été classés en 4 catégories.

mieux classés dans l'évaluation de 2013 et de la réévaluation de certains projets.

Le Conseil d'Etat ne pouvait donc pas mentionner, dans sa réponse du 12 avril, une décision arrêtée près de deux mois plus tard. Cette réponse précisait en revanche que les résultats des études de planification étaient «en cours d'analyse», que le Conseil d'Etat se positionnerait «prochainement sur la suite à donner» et que les autres projets seraient «réévalués d'ici la fin 2016 afin de contrôler leur pertinence et l'évolution des besoins».

2. *Depuis quand précisément le Directeur AEC planifiait ces 8 projets? De plus, depuis quelle date précisément le décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études de projet et les acquisitions de terrain de cinq routes de contournement est-il connu, respectivement, du Directeur AEC et du Conseil d'Etat? Pourquoi ne pas avoir mentionné ce décret dans la réponse du 12 avril?*

Comme indiqué dans sa réponse du 12 avril 2016, l'analyse et la comparaison des études de planification étaient alors en cours à la DAEC. Ainsi, à cette date, les résultats n'avaient pas été présentés au Conseil d'Etat et, par conséquent, ni le choix des projets, ni leur nombre exact n'avaient encore été arrêtés par ce dernier. Or, tant qu'une décision n'a pas été prise par le Gouvernement, il n'est pas possible de la communiquer. Il était donc impossible de mentionner ce décret dans la réponse du 12 avril 2016.

Le 30 août 2016

—

**Anfrage 2016-CE-181 David Bonny/  
Benjamin Gasser  
Umfahrungsstrassenprojekte im Kantonsteil Saane-Land (Ergänzung zur Anfrage 2016-CE-35)**

**I. Anfrage**

Am 5. Februar dieses Jahres haben wir eine Anfrage betreffend Strategie zur Verbesserung des Verkehrs auf gewissen wichtigen Strassenachsen im Saanebezirk (QA 2016-CE-35) eingereicht.

Dabei erkundigten wir uns nach der kurz- und mittelfristigen Strategie der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion, um das Verkehrsaufkommen namentlich auf folgenden Strassenachsen zu bewältigen und zu verringern:

- > Grolley–Belfaux–Givisiez, Prez-vers-Noréaz, Neyruz–Matran sowie Marly.

Zudem wollten wir wissen, ob Arbeiten auf den erwähnten Achsen geplant seien und wie die Etappen und der Zeitplan aussähen.

Die Antwort des Staatsrats vom 12. April 2016 auf unsere Anfrage kann wie folgt zusammengefasst werden:

Das öffentliche Verkehrsangebot wird ausgebaut und das regionale Busangebot im Saanebezirk optimiert werden. In einer Studie wurden 26 Umfahrungsstrassenprojekte analysiert und in vier Prioritätskategorien eingeteilt. Der Staatsrat erwähnte hierzu – in einem kurzen Satz und ohne weitere Ausführungen –, dass er demnächst das weitere Vorgehen beschliessen werde.

In Bezug auf die von uns erwähnten Achsen schrieb der Staatsrat:

- > Belfaux: Das Projekt wird 2016 einer Neubeurteilung unterzogen werden.
- > Prez-vers-Noréaz (Kategorie II): Das Projekt wird 2016 einer Neubeurteilung unterzogen werden.
- > Neyruz (Kategorie I): Das Ergebnis dieser Studie wird gegenwärtig analysiert. Der Staatsrat wird 2016 das weitere Vorgehen beschliessen.
- > Marly–Matran: Das Projekt für diese Strassenverbindung wird 2016 einer Neubeurteilung unterzogen werden.

Wir waren äusserst erstaunt, als wir von der Medienkonferenz vom 20. Juni 2016 mit Staatsrat Maurice Ropraz, Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor, und deren Inhalt erfuhren. So entnahmen wir der Presse, dass der Staatsrat acht Umfahrungsstrassenprojekte für rund eine halbe Milliarde Franken vorantreiben wolle. Von diesen acht Projekten befinden sich fünf im Kantonsteil Saane-Land: Belfaux, Givisiez, Marly–Matran, Prez-vers-Noréaz und Neyruz. Diese fünf Projekte waren auch Gegenstand unserer Anfrage von Anfang Februar.

Somit ersuchen wir den Staatsrat, uns in Ergänzung zu seiner Antwort vom April weitergehende Erklärungen zu geben und dabei die grösste Transparenz walten zu lassen.

Wir finden es nämlich bemerkenswert, dass der Staatsrat am 12. April von den meisten Projekten schrieb, sie würden 2016 einer Neubeurteilung unterzogen werden, um dann bereits am 20. Juni die Fortführung dieser bedeutenden Projekte sowie ein Dekret für einen Kredit von über 26 Millionen Franken, das demnächst im Grossen Rat beraten werden soll, anzukündigen.

1. *Hatte der Staatsrat zum Zeitpunkt seiner Antwort (12. April 2016) bereits über die Verwirklichung der acht Umfahrungsstrassenprojekte diskutiert? Falls ja, wieso hat er dies in seiner Antwort nicht erwähnt? Falls nein, weshalb teilte der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor dies in seiner Antwort nicht mit?*

2. *Seit wann genau plant der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor diese acht Projekte und seit wann haben er und der Staatsrat Kenntnis vom Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für Studien und Landerwerb für fünf Umfahrungsstrassen? Wieso fehlte in der Antwort des Staatsrats vom 12. April jeder Hinweis auf dieses Dekret?*

Den 2. August 2016

## II. Antwort des Staatsrats

Die Wahl der acht Umfahrungsstrassenprojekte, die der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor am 20. Juni 2016 kommuniziert hat, erfolgte im Anschluss an ein Analyse- und Vergleichsverfahren für die 26 Projekte, deren Verwirklichung von verschiedenen Freiburger Gemeinden beantragt worden war. Um die Zweckmässigkeit der Projekte zu bestimmen und eine Prioritätenordnung zu erstellen, wurde 2012 im Auftrag der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) eine Gesamtstudie durchgeführt. Ziel war, die Kostenwirksamkeit der einzelnen Projekte auf den Horizont 2030 zu bestimmen und so eine Entscheidungshilfe zur Verfügung zu haben.

Auf der Grundlage dieser Analyse, die 2013 veröffentlicht wurde, entschied der Staatsrat im Mai 2014, die Planungsstudien für die am besten bewerteten Umfahrungsstrassenprojekte zu lancieren. Die damit beauftragten Ingenieurbüros haben die Ergebnisse dieser Studien im Dezember 2015<sup>1</sup> übermittelt. Im Frühling 2016 war die RUBD noch daran, die Ergebnisse auszuwerten. Der Vergleich dieser Studien und die Neubeurteilung gewisser Projekte, namentlich wegen der Zunahme der Verkehrsbelastung und der Auswirkungen auf die Bevölkerung, wurden am 9. Mai 2016 dem Staatsrat vorgestellt. Auf der Grundlage dieser Präsentation beschloss der Staatsrat am 6. Juni 2016:

- > die Projektstudien für die Projekte, die in der Studie von 2013 in die Kategorie I oder II eingeteilt worden waren<sup>2</sup>, fortzuführen und eine Prioritätenordnung festzulegen;
- > die fünf Projekte für Belfaux, Courtepin, Neyruz, Prez-vers-Noréaz und Romont prioritär zu behandeln;
- > dem Grossen Rat ein Verpflichtungskreditbegehren für die Projektstudien und den Landerwerb dieser fünf Umfahrungsstrassen zu unterbreiten;
- > die Strassenverbindung Marly–Matran zu verwirklichen;
- > das Projekt für die Umfahrungsstrasse von Düdingen wieder aufzunehmen, sobald der Bund die Pläne zur Fertigstellung der Verbindung Birch–Luggiwil genehmigt hat;

- > dem Grossen Rat ein Verpflichtungskreditbegehren für die Verwirklichung des Tiguellet-Projekts zur Aufhebung des Bahnübergangs in Givisiez zu unterbreiten.

Dem ist anzufügen, dass der Staatsrat sich dafür entschieden hatte, die im Gesetz vorgesehene Frist von zwei Monaten für die Beantwortung von Anfragen einzuhalten und keine Fristverlängerung zu beantragen. Mit dem Aufschieben der Antwort hätte der Staatsrat zwar dem Grossen Rat die Elemente kommunizieren können, die später in der *Botschaft zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für Studien und Landerwerb für fünf Umfahrungsstrassen* enthalten waren, doch hätte er seine Antwort erst nach dem Beschluss des Staatsrats vom Juni übermitteln können.

Nach diesen einleitenden Worten kommt der Staatsrat zu den einzelnen Fragen.

1. *Hatte der Staatsrat zum Zeitpunkt seiner Antwort (12. April 2016) bereits über die Verwirklichung der acht Umfahrungsstrassenprojekte diskutiert? Falls ja, wieso hat er dies in seiner Antwort nicht erwähnt? Falls nein, weshalb teilte der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor dies in seiner Antwort nicht mit?*

Nein. Zum Zeitpunkt seiner Antwort auf die Anfrage der Grossräte David Bonny und Benjamin Gasser hatte der Staatsrat die Verwirklichung der acht Umfahrungsstrassenprojekte noch nicht diskutiert. Wie bereits erwähnt, legte der Staatsrat die fortzuführenden Projekte am 6. Juni 2016 fest, nachdem die RUBD den Vergleich der Planungsstudien für die Projekte vorgestellt hatte, die in der Studie von 2013 am besten bewertet oder später neu beurteilt worden waren.

Der Staatsrat konnte in seiner Antwort vom 12. April nichts zu einem Entscheid schreiben, der erst zwei Monate später getroffen werden würde. Immerhin wies der Staatsrat in seiner Antwort darauf hin, dass das Ergebnis der Planungsstudien «gegenwärtig analysiert» werde, dass er «demnächst das weitere Vorgehen beschliessen» werde und dass die anderen Projekte «bis Ende 2016 erneut analysiert werden [würden], um deren Zweckmässigkeit vor dem Hintergrund der Entwicklung der Bedürfnisse zu bestimmen».

2. *Seit wann genau plant der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor diese acht Projekte und seit wann haben er und der Staatsrat Kenntnis vom Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für Studien und Landerwerb für fünf Umfahrungsstrassen? Wieso fehlte in der Antwort des Staatsrats vom 12. April jeder Hinweis auf dieses Dekret?*

Wie der Staatsrat bereits in seiner Antwort vom 12. April 2016 geschrieben hat, war die RUBD zu jenem Zeitpunkt noch daran, die Planungsstudien zu analysieren und zu vergleichen. Dies bedeutet, dass die Resultate dem Staatsrat noch nicht vorgestellt worden waren und dass dieser die zu ver-

<sup>1</sup> Einige Ergänzungen wurden im Frühling 2016 nachgereicht.

<sup>2</sup> Zur Erinnerung: Die 26 Umfahrungsstrassenprojekte, die 2013 analysiert wurden, wurden in 4 Kategorien eingeteilt.

wirklichenden Projekte noch nicht bestimmt hatte. Ein Entscheid der Kantonsregierung kann jedoch erst kommuniziert werden, wenn er gefällt worden ist. Es war daher unmöglich, in der Antwort vom 12. April 2016 das Dekret zu erwähnen.

Den 30. August 2016

---

## LISTE DES ORATEURS

---

**du Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du canton de Fribourg**  
**TOME CLXVIII – Octobre 2016**


---

## REDNERLISTE

---

**des Amtlichen Tagblattes der Sitzungen des Grossen Rates des Kantons Freiburg**  
**BAND CLXVIII – Oktober 2016**


---

**Aebischer Susanne** (CVP-BDP/PDC-PBD, LA)*Accueil extrafamilial/Accueils extrascolaires:*

- rapport 2016-DSAS-74: Effets de l'offre en – sur la situation financière du canton: pp. 2574 et 2575.
- rapport 2016-DSAS-67 (P2016-CG-53): Comment faire baisser la participation des parents aux frais des structures d'–?: pp. 2572 et 2573.
- M2014-GC-101 Andrea Burgener Woeffray/François Roubaty (prolongation des fonds cantonaux d'incitation à la création de places dans les crèches et les –): pp. 2587 et 2588.

*Enfants*, M2014-GC-212 Susanne Aebischer / Antoinette Badoud (augmentation de la sécurité des – confiés aux structures d'accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg): p. 2578.

**Badoud Antoinette** (PLR/FDP, GR)

*Accueil extrafamilial*, rapport 2016-DSAS-74: Effets de l'offre en – sur la situation financière du canton: p. 2576.

\* *Assurance-maladie*, loi 2016-DSAS-62: Modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'– (contrôle frontalier): pp. 2542; 2543; 2543 et 2544.

*Impôts*, M2016-GC-11 Michel Losey/Antoinette Badoud (loi sur les – communaux: abolition de la fonction dirigeante – art. 9): p. 2519.

*Places/handicap*, MA2016-GC-102 Andréa Wassmer/Yvonne Stempfel-Horner/Antoinette Badoud/André Schneuwly/Nicole Lehner-Gigon / Bernadette Mäder-Brülhart / Markus Zosso/Michel Zadory/Dominique Butty/Peter Wüthrich (création d'un nombre suffisant de – de travail et d'hébergement pour les personnes adultes en situation

de – pour les années 2017–2018, avec les postes d'encadrement nécessaires/EPT): pp. 2561 et 2562.

*Enfants*, M2014-GC-212 Susanne Aebischer / Antoinette Badoud (augmentation de la sécurité des – confiés aux structures d'accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg): p. 2580.

**Bapst Markus** (CVP-BDP/PDC-PBD, SE)

*Jetons*, loi 2015-DFIN-28: Modification de la législation sur les – de présence: p. 2517.

*Stratégie énergétique*, rapport 2016-DEE-25: – du canton de Fribourg: p. 2531.

**Berset Solange** (PS/SP, SC)

*Places/handicap*, MA2016-GC-102 Andréa Wassmer/Yvonne Stempfel-Horner/Antoinette Badoud/André Schneuwly/Nicole Lehner-Gigon / Bernadette Mäder-Brülhart / Markus Zosso/Michel Zadory/Dominique Butty/Peter Wüthrich (création d'un nombre suffisant de – de travail et d'hébergement pour les personnes adultes en situation de – pour les années 2017–2018, avec les postes d'encadrement nécessaires/EPT): p. 2562.

**Bertschi Jean** (UDC/SVP, GL)

*Produits agricoles*, rapport 2014-DIAF-137: Promotion des – de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg: p. 2551.

**Bischof Simon** (PS/SP, GL)

*Pauvreté*, rapport 2016-DSAS-38 (P2072.10): Rapports réguliers sur la – dans le canton de Fribourg: p. 2567.

**Bonny David** (PS/SP, SC)

*Aarhus*, loi 2015-CE-127: Modification de la loi sur l'information et l'accès aux documents (adaptation à la Convention d'–): pp. 2545 et 2546.

\* *Jetons*, loi 2015-DFIN-28: Modification de la législation sur les – de présence: pp. 2516; 2517; 2518.

*Stratégie énergétique*, rapport 2016-DEE-25: – du canton de Fribourg: pp. 2527 et 2528.

**Bonvin-Sansonnens Sylvie** (ACG/MLB, BR)

*CAE*, loi 2016-GC-48: Modification de la composition et de la représentation de la Commission des affaires extérieures (–): p. 2525.

*Peines*, loi 2015-DSJ-244: Exécution des peines et des mesures (LEPM): p. 2593.

*Produits agricoles*, rapport 2014-DIAF-137: Promotion des – de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg: pp. 2549 et 2550.

*Repeuplement des lacs*, MA 2016-GC-28 Yvan Hunziker/Gilberte Schär/Denis Grandjean/Rudolf Vonlanthen/Roland Mesot/Alfons Piller/Isabelle Portmann/Markus Zosso/Fritz Glauser/Patrice Longchamp (utilisation des ressources financières pour le – ouverts aux permis de pêche): pp. 2553 et 2554.

**Boschung Bruno** (CVP-BDP/PDC-PBD, SE),  
premier vice-président du Grand Conseil

\* *CAE*, loi 2016-GC-48: Modification de la composition et de la représentation de la Commission des affaires extérieures (–): pp. 2522 et 2523; 2525; 2525; 2526.

**Bourguet Gabrielle** (PDC-PBD/CVP-BDP, VE)

*CAE*, loi 2016-GC-48: Modification de la composition et de la représentation de la Commission des affaires extérieures (–): pp. 2523 et 2524.

*Enfants*, P2014-GC-146 Giovanna Garghentini Python/Rose-Marie Rodriguez (prise en charge des – de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité): p. 2583.

*Pauvreté*, rapport 2016-DSAS-38 (P2072.10): Rapports réguliers sur la – dans le canton de Fribourg: p. 2565.

*Stratégie énergétique*, rapport 2016-DEE-25: – du canton de Fribourg: p. 2529.

**Brodard Claude** (PLR/FDP, SC), président  
de la Commission des finances et de gestion

*Places/handicap*, MA2016-GC-102 Andréa Wassmer/Yvonne Stempfel-Horner/Antoinette Badoud/André Schneuwly/Nicole Lehner-Gigon / Bernadette Mäder-Brülhart / Markus Zosso/Michel Zadory/Dominique Butty/Peter Wüthrich (création d'un nombre suffisant de – de travail et d'hébergement pour les personnes adultes en situation de – pour les années 2017–2018, avec les postes d'encadrement nécessaires/EPT): p. 2560.

**Bürdel Daniel** (CVP-BDP/PDC-PBD, SE)

*Peines*, loi 2015-DSJ-244: Exécution des peines et des mesures (LEPM): p. 2601.

**Burgener Woeffray Andrea** (PS/SP, FV)

*Accueils extrascolaires*, M2014-GC-101 Andrea Burgener Woeffray/François Roubaty (prolongation des fonds cantonaux d'incitation à la création de places dans les crèches et les –): p. 2587.

*CAE*, loi 2016-GC-48: Modification de la composition et de la représentation de la Commission des affaires extérieures (–): pp. 2523; 2525 et 2526.

*Pauvreté*, rapport 2016-DSAS-38 (P2072.10): Rapports réguliers sur la – dans le canton de Fribourg: pp. 2565 et 2566.

**Castella Romain** (PLR/FDP, GR)

*Produits agricoles*, rapport 2014-DIAF-137: Promotion des – de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg: pp. 2550 et 2551.

**Chassot Claude** (ACG/MLB, SC)

*Assurance-maladie*, loi 2016-DSAS-62: Modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'– (contrôle frontalier): p. 2543.

*Impôts*, M2016-GC-11 Michel Losey/Antoinette Badoud (loi sur les – communaux: abolition de la fonction dirigeante/art. 9): pp. 2519 et 2520.

*Marchés publics*, MA 2016-GC-13 Jacques Vial/Didier Castella/Antoinette de Weck/René Kolly/Nadia Savary-Moser/Madeleine Hayoz/Fritz Glauser/Nadine Gobet/Jean-Daniel Wicht/Yvan Hunziker (–: remise automatique du procès-verbal d’ouverture des offres aux entreprises soumissionnaires): p. 2535.

*Marly-Matran*, M2016-GC-56 Gilles Schorderet/Nicolas Kolly (réalisation de la liaison routière –): p. 2538.

*Enfants*, M2014-GC-212 Susanne Aebischer / Antoinette Badoud (augmentation de la sécurité des – confiés aux structures d’accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg): pp. 2578 et 2579.

**Clément Pierre-Alain** (PS/SP, FV)

*Marly-Matran*, M2016-GC-56 Gilles Schorderet/Nicolas Kolly (réalisation de la liaison routière –): p. 2538.

**Collaud Elian** (PDC-PBD/CVP-BDP, BR)

CAE, loi 2016-GC-48: Modification de la composition et de la représentation de la Commission des affaires extérieures (–): p. 2526.

\* *Passages à niveau*, décret 2016-DAEC-122: Crédit additionnel pour le subventionnement des frais de suppression de – des TPF ou d’amélioration de leur sécurité: pp. 2533; 2534.

**Collaud Romain** (PLR/FDP, SC)

*Accueil extrafamilial/Accueils extrascolaires*:

– rapport 2016-DSAS-67 (P2016-CG-53): Comment faire baisser la participation des parents aux frais des structures d’–?: p. 2572.

– M2014-GC-101 Andrea Burgener Woeffray/François Roubaty (prolongation des fonds cantonaux d’incitation à la création de places dans les crèches et les –): p. 2587.

**Collomb Eric** (PDC-PBD/CVP-BDP, BR)

*Stratégie énergétique*, rapport 2016-DEE-25: – du canton de Fribourg: pp. 2528 et 2529.

**Dafflon Hubert** (PDC-PBD/CVP-BDP, SC)

*Impôts*, M2016-GC-11 Michel Losey/Antoinette Badoud (loi sur les – communaux: abolition de la fonction dirigeante/art. 9): p. 2520.

*Marly-Matran*, M2016-GC-56 Gilles Schorderet/Nicolas Kolly (réalisation de la liaison routière –): p. 2539.

*Peines*, loi 2015-DSJ-244: Exécution des peines et des mesures (LEPM): p. 2600.

**Doutaz Jean-Pierre** (PDC-PBD/CVP-BDP, GR)

*Marchés publics*, MA 2016-GC-13 Jacques Vial/Didier Castella/Antoinette de Weck/René Kolly/Nadia Savary-Moser/Madeleine Hayoz/Fritz Glauser/Nadine Gobet/Jean-Daniel Wicht/Yvan Hunziker (–: remise automatique du procès-verbal d’ouverture des offres aux entreprises soumissionnaires): p. 2536.

*Maturités spécialisées*, P2016-GC-29 Jean-Pierre Doutaz/Marie-Christine Baechler (– domaines musique, théâtre et danse): p. 2558 (retrait).

**Ducotterd Christian** (PDC-PBD/CVP-BDP, SC)

*Accueil extrafamilial*, rapport 2016-DSAS-74: Effets de l’offre en – sur la situation financière du canton: p. 2577.

*Marly-Matran*, M2016-GC-56 Gilles Schorderet/Nicolas Kolly (réalisation de la liaison routière –): p. 2539.

*Passages à niveau*, décret 2016-DAEC-122: Crédit additionnel pour le subventionnement des frais de suppression de – des TPF ou d’amélioration de leur sécurité: p. 2534.

*Pauvreté*, rapport 2016-DSAS-38 (P2072.10): Rapports réguliers sur la – dans le canton de Fribourg: p. 2568.

**Flechtner Olivier** (SP/PS, SE)

*Peines*, loi 2015-DSJ-244: Exécution des peines et des mesures (LEPM): pp. 2594; 2602.

**Frossard Sébastien** (UDC/SVP, GR)

*Accueils extrascolaires*, M2014-GC-101 Andrea Burgener Woeffray/François Roubaty (prolongation des fonds cantonaux d’incitation à la création de places dans les crèches et les –): p. 2587.

**Gamba Marc-Antoine** (PDC-PBD/CVP-BDP, FV)

*Peines*, loi 2015-DSJ-244: Exécution des peines et des mesures (LEPM): pp. 2603 et 2604.

**Ganioz Xavier (PS/SP, FV)**

*Marchés publics*, MA 2016-GC-13 Jacques Vial/Didier Castella/Antoinette de Weck/René Kolly/Nadia Savary-Moser/Madeleine Hayoz/Fritz Glauser/Nadine Gobet/Jean-Daniel Wicht/Yvan Hunziker (–: remise automatique du procès-verbal d’ouverture des offres aux entreprises soumissionnaires): p. 2536.

*Produits agricoles*, rapport 2014-DIAF-137: Promotion des – de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg: p. 2550.

**Garghentini Python Giovanna (PS/SP, FV)**

*Accueil extrafamilial*, rapport 2016-DSAS-74: Effets de l’offre en – sur la situation financière du canton: p. 2575.

*Enfants*, P2014-GC-146 Giovanna Garghentini Python/Rose-Marie Rodriguez (prise en charge des – de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité): pp. 2582 et 2583.

*Pauvreté*, rapport 2016-DSAS-38 (P2072.10): Rapports réguliers sur la – dans le canton de Fribourg: pp. 2567 et 2568.

**Girard Raoul (PS/SP, GR)**

*Impôts*, M2016-GC-11 Michel Losey/Antoinette Badoud (loi sur les – communaux: abolition de la fonction dirigeante/art. 9): p. 2520.

**Glauser Fritz (PLR/FDP, GL)**

*Passages à niveau*, décret 2016-DAEC-122: Crédit additionnel pour le subventionnement des frais de suppression de – des TPF ou d’amélioration de leur sécurité: p. 2534.

*Produits agricoles*, rapport 2014-DIAF-137: Promotion des – de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg: p. 2550.

**Grandjean Denis (PDC-PBD/CVP-BDP, VE)**

*Enfants*, M2014-GC-212 Susanne Aebischer / Antoinette Badoud (augmentation de la sécurité des – confiés aux structures d’accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg): p. 2580.

**Hänni-Fischer Bernadette (SP/PS, LA)**

*Assurance-maladie*, loi 2016-DSAS-62: Modification de la loi d’application de la loi fédérale sur l’– (contrôle frontalier): p. 2543.

**Herren-Schick Paul (SVP/UDC, LA)**

*Jetons*, loi 2015-DFIN-28: Modification de la législation sur les – de présence: p. 2517.

**Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE)**

*Repeuplement des lacs*, MA 2016-GC-28 Yvan Hunziker/Gilberte Schär/Denis Grandjean/Rudolf Vonlanthen/Roland Mesot/Alfons Piller/Isabelle Portmann/Markus Zosso/Fritz Glauser/Patrice Longchamp (utilisation des ressources financières pour le – ouverts aux permis de pêche): pp. 2552 et 2555.

**Ith Markus (FDP/PLR, LA),  
deuxième vice-président du Grand Conseil**

*Pauvreté*, rapport 2016-DSAS-38 (P2072.10): Rapports réguliers sur la – dans le canton de Fribourg: p. 2566.

**Jakob Christine (PLR/FDP, LA)**

*Jetons*, loi 2015-DFIN-28: Modification de la législation sur les – de présence: p. 2517.

**Johner-Etter Ueli (SVP/UDC, LA)**

*Marly-Matran*, M2016-GC-56 Gilles Schorderet/Nicolas Kolly (réalisation de la liaison routière –): p. 2539.

*Passages à niveau*, décret 2016-DAEC-122: Crédit additionnel pour le subventionnement des frais de suppression de – des TPF ou d’amélioration de leur sécurité: p. 2534.

**Kolly Gabriel (UDC/SVP, GR)**

*Aarhus*, loi 2015-CE-127: Modification de la loi sur l’information et l’accès aux documents (adaptation à la Convention d’–): p. 2546.

*Marchés publics*, MA 2016-GC-13 Jacques Vial/Didier Castella/Antoinette de Weck/René Kolly/Nadia Savary-Moser/Madeleine Hayoz/Fritz Glauser/Nadine Gobet/Jean-Daniel Wicht/Yvan Hunziker (–: remise automatique du procès-verbal d’ouverture des offres aux entreprises soumissionnaires): p. 2536.

**Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC)**

*Marly-Matran*, M2016-GC-56 Gilles Schorderet/Nicolas Kolly (réalisation de la liaison routière –): pp. 2537 et 2538.

*Peines*, loi 2015-DSJ-244: Exécution des peines et des mesures (LEPM): pp. 2602 et 2603.

*Stratégie énergétique*, rapport 2016-DEE-25: – du canton de Fribourg: p. 2528.

**Kolly René** (PLR/FDP, SC)

*Marly-Matran*, M2016-GC-56 Gilles Schorderet/Nicolas Kolly (réalisation de la liaison routière –): p. 2538 et 2539.

**Krattinger-Jutzet Ursula** (SP/PS, SE)

*Jetons*, loi 2015-DFIN-28: Modification de la législation sur les – de présence: p. 2517.

*Pauvreté*, rapport 2016-DSAS-38 (P2072.10): Rapports réguliers sur la – dans le canton de Fribourg: p. 2569.

**Lauper Nicolas** (PDC-PBD/CVP-BDP, SC)

*Produits agricoles*, rapport 2014-DIAF-137: Promotion des – de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg: p. 2550.

**Lehner-Gigon Nicole** (PS/SP, GL)

*Enfants*:

- M2014-GC-212 Susanne Aebischer/Antoinette Badoud (augmentation de la sécurité des – confiés aux structures d'accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg): p. 2579.
- P2014-GC-146 Giovanna Garghentini Python/Rose-Marie Rodriguez (prise en charge des – de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité): p. 2584.

**Longchamp Patrice** (PDC-PBD/CVP-BDP, GL)

*Repeuplement des lacs*, MA 2016-GC-28 Yvan Hunziker/Gilberte Schär/Denis Grandjean/Rudolf Vonlanthen/Roland Mesot/Alfons Piller/Isabelle Portmann/Markus Zosso/Fritz Glauser/Patrice Longchamp (utilisation des ressources financières pour le – ouverts aux permis de pêche): pp. 2552 et 2553.

**Losey Michel** ((PLR/FDP, BR)

*Aarhus*, loi 2015-CE-127: Modification de la loi sur l'information et l'accès aux documents (adaptation à la Convention d'–): pp. 2546; 2547.

*Impôts*, M2016-GC-11 Michel Losey/Antoinette Badoud (loi sur les – communaux: abolition de la fonction dirigeante/art. 9): p. 2521.

*Stratégie énergétique*, rapport 2016-DEE-25: – du canton de Fribourg: pp. 2529 et 2530.

**Mäder-Brühlhart Bernadette** (MLB/ACG, SE)

*Accueil extrafamilial*, rapport 2016-DSAS-67 (P2016-CG-53): Comment faire baisser la participation des parents aux frais des structures d'– ? : p. 2572.

*Pauvreté*, rapport 2016-DSAS-38 (P2072.10): Rapports réguliers sur la – dans le canton de Fribourg: pp. 2566 et 2567.

**Mesot Roland** (UDC/SVP, VE)

\* *Aarhus*, loi 2015-CE-127: Modification de la loi sur l'information et l'accès aux documents (adaptation à la Convention d'–): pp. 2544 et 2545; 2547; 2548.

*CAE*, loi 2016-GC-48: Modification de la composition et de la représentation de la Commission des affaires extérieures (–): pp. 2524 et 2525.

\* *Peines*, loi 2015-DSJ-244: Exécution des peines et des mesures (LEPM): pp. 2590 et 2591; 2594; 2595 à 2601; 2604; 2606.

*Repeuplement des lacs*, MA 2016-GC-28 Yvan Hunziker/Gilberte Schär/Denis Grandjean/Rudolf Vonlanthen/Roland Mesot/Alfons Piller/Isabelle Portmann/Markus Zosso/Fritz Glauser/Patrice Longchamp (utilisation des ressources financières pour le – ouverts aux permis de pêche): p. 2554.

**Meyer Loetscher Anne** (PDC-PBD/CVP-BDP, BR)

*Aarhus*, loi 2015-CE-127: Modification de la loi sur l'information et l'accès aux documents (adaptation à la Convention d'–): p. 2546.

*Accueil extrafamilial/Accueils extrascolaires*:

- rapport 2016-DSAS-74: Effets de l'offre en – sur la situation financière du canton: pp. 2575 et 2576; 2578.
- M2014-GC-101 Andrea Burgener Woeffray/François Roubaty (prolongation des fonds cantonaux d'incitation à la création de places dans les crèches et les –): p. 2586.

*Assurance-maladie*, loi 2016-DSAS-62: Modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'– (contrôle frontalier): p. 2543.

*CAE*, loi 2016-GC-48: Modification de la composition et de la représentation de la Commission des affaires extérieures (–): p. 2524.

*Enfants*, M2014-GC-212 Susanne Aebischer / Antoinette Badoud (augmentation de la sécurité des – confiés aux structures d'accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg): pp. 2579 et 2580.

*Accueil extrafamilial*, rapport 2016-DSAS-67 (P2016-CG-53): Comment faire baisser la participation des parents aux frais des structures d'–?: pp. 2571 et 2572.

**Mutter Christa** (MLB/ACG, FV)

*Aarhus*, loi 2015-CE-127: Modification de la loi sur l'information et l'accès aux documents (adaptation à la Convention d'–): pp. 2546 et 2547; 2547.

*Accueils extrascolaires*, M2014-GC-101 Andrea Burgener Woeffray/François Roubaty (prolongation des fonds cantonaux d'incitation à la création de places dans les crèches et les –): p. 2587.

*Stratégie énergétique*, rapport 2016-DEE-25: – du canton de Fribourg: pp. 2530 et 2531.

**Peiry Stéphane** (UDC/SVP, FV)

*Accueil extrafamilial*, rapport 2016-DSAS-74: Effets de l'offre en – sur la situation financière du canton: p. 2576.

*Impôts*, M2016-GC-11 Michel Losey/Antoinette Badoud (loi sur les – communaux: abolition de la fonction dirigeante/art. 9): p. 2520.

**Piller Benoît** (PS/SP, SC)

*Peines*, loi 2015-DSJ-244: Exécution des peines et des mesures (LEPM): p. 2597.

**Portmann Isabelle** (FDP/PLR, SE)

*Accueils extrascolaires*, M2014-GC-101 Andrea Burgener Woeffray/François Roubaty (prolongation des fonds cantonaux d'incitation à la création de places dans les crèches et les –): p. 2587.

*Assurance-maladie*, loi 2016-DSAS-62: Modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'– (contrôle frontalier): p. 2543.

**Repond Nicolas** (PS/SP, GR)

*Produits agricoles*, rapport 2014-DIAF-137: Promotion des – de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg: p. 2551.

*Repeuplement des lacs*, MA 2016-GC-28 Yvan Hunziker/Gilberte Schär/Denis Grandjean/Rudolf Vonlanthen/Roland Mesot/Alfons Piller/Isabelle Portmann/Markus Zosso/Fritz Glauser/Patrice Longchamp (utilisation des ressources financières pour le – ouverts aux permis de pêche): pp. 2554 et 2555.

**Rey Benoît** (ACG/MLB, FV),  
président du Grand Conseil

*Assermentation*: p. 2559.

*Communications*: pp. 2515 et 2516; 2559; 2590; 2607 et 2608.

*Ouverture de la session*: p. 2515.

*Places/handicap*, MA2016-GC-102 Andréa Wassmer/Yvonne Stempfel-Horner/Antoinette Badoud/André Schneuwly/Nicole Lehner-Gigon / Bernadette Mäder-Brühlhart / Markus Zosso/Michel Zadory/Dominique Butty/Peter Wüthrich (création d'un nombre suffisant de – de travail et d'hébergement pour les personnes adultes en situation de – pour les années 2017–2018, avec les postes d'encadrement nécessaires/EPT): pp. 2563 et 2564.

*Salutations*: pp. 2549; 2553.

**Rodriguez Rose-Marie** (PS/SP, BR)

*CAE*, loi 2016-GC-48: Modification de la composition et de la représentation de la Commission des affaires extérieures (–): p. 2525.

*Enfants*, P2014-GC-146 Giovanna Garghentini Python/Rose-Marie Rodriguez (prise en charge des – de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité): pp. 2584 et 2585.

*Accueil extrafamilial*, rapport 2016-DSAS-67 (P2016-CG-53): Comment faire baisser la participation des parents aux frais des structures d'–?: pp. 2570 et 2571.

*Pauvreté*, rapport 2016-DSAS-38 (P2072.10): Rapports réguliers sur la – dans le canton de Fribourg: pp. 2568 et 2569.

**Roubaty François** (PS/SP, SC)

*Accueils extrascolaires*, M2014-GC-101 Andrea Burgener Woeffray/François Roubaty (prolongation des fonds cantonaux d'incitation à la création de places dans les crèches et les –): p. 2586.

*Passages à niveau*, décret 2016-DAEC-122: Crédit additionnel pour le subventionnement des frais de suppression de – des TPF ou d'amélioration de leur sécurité: p. 2534.

**Savary Nadia** (PLR/FDP, BR)

*CAE*, loi 2016-GC-48: Modification de la composition et de la représentation de la Commission des affaires extérieures (-): p. 2524.

**Schär Gilberte** (UDC/SVP, LA)

*Accueil extrafamilial*, rapport 2016-DSAS-67 (P2016-CG-53): Comment faire baisser la participation des parents aux frais des structures d' -?: pp. 2572 et 2573.

*Enfants*, M2014-GC-212 Susanne Aebischer / Antoinette Badoud (augmentation de la sécurité des - confiés aux structures d'accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg): p. 2579.

*Peines*, loi 2015-DSJ-244: Exécution des peines et des mesures (LEPM): pp. 2593 et 2594.

**Schläfli Ruedi** (UDC/SVP, SC)

*Produits agricoles*, rapport 2014-DIAF-137: Promotion des - de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg: p. 2551.

**Schneuwly André** (MLB/ACG, SE)

*Enfants*, P2014-GC-146 Giovanna Garghentini Python/Rose-Marie Rodriguez (prise en charge des - de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité): pp. 2583 et 2584.

*Places/handicap*, MA2016-GC-102 Andréa Wassmer/Yvonne Stempf-Horner/Antoinette Badoud/André Schneuwly/Nicole Lehner-Gigon / Bernadette Mäder-Brühlhart / Markus Zosso/Michel Zadory/Dominique Butty/Peter Wüthrich (création d'un nombre suffisant de - de travail et d'hébergement pour les personnes adultes en situation de - pour les années 2017-2018, avec les postes d'encadrement nécessaires/EPT): p. 2560.

**Schnyder Erika** (PS/SP, SC)

*Impôts*, M2016-GC-11 Michel Losey/Antoinette Badoud (loi sur les - communaux: abolition de la fonction dirigeante/art. 9): pp. 2520 et 2521.

**Schoenenweid André** (PDC-PBD/CVP-BDP, FV)

*Peines*, loi 2015-DSJ-244: Exécution des peines et des mesures (LEPM): pp. 2592 et 2593; 2597 et 2598; 2603.

**Schorderet Gilles** (UDC/SVP, SC)

*Marly-Matran*, M2016-GC-56 Gilles Schorderet/Nicolas Kolly (réalisation de la liaison routière -): p. 2540.

**Serena Silvio** (MLB/ACG, SE)

*Accueil extrafamilial*, rapport 2016-DSAS-74: Effets de l'offre en - sur la situation financière du canton: p. 2576.

*Passages à niveau*, décret 2016-DAEC-122: Crédit additionnel pour le subventionnement des frais de suppression de - des TPF ou d'amélioration de leur sécurité: p. 2534.

**Stempf-Horner Yvonne** (CVP-BDP/PDC-PBD, LA)

*Places/handicap*, MA2016-GC-102 Andréa Wassmer/Yvonne Stempf-Horner/Antoinette Badoud/André Schneuwly/Nicole Lehner-Gigon / Bernadette Mäder-Brühlhart / Markus Zosso/Michel Zadory/Dominique Butty/Peter Wüthrich (création d'un nombre suffisant de - de travail et d'hébergement pour les personnes adultes en situation de - pour les années 2017-2018, avec les postes d'encadrement nécessaires/EPT): pp. 2560; 2562 et 2563.

**Suter Olivier** (ACG/MLB, SC)

*Jetons*, loi 2015-DFIN-28: Modification de la législation sur les - de présence: p. 2517.

**Thomet René** (PS/SP, SC)

*Places/handicap*, MA2016-GC-102 Andréa Wassmer/Yvonne Stempf-Horner/Antoinette Badoud/André Schneuwly/Nicole Lehner-Gigon / Bernadette Mäder-Brühlhart / Markus Zosso/Michel Zadory/Dominique Butty/Peter Wüthrich (création d'un nombre suffisant de - de travail et d'hébergement pour les personnes adultes en situation de - pour les années 2017-2018, avec les postes d'encadrement nécessaires/EPT): p. 2562.

**Vonlanthen Rudolf** (FDP/PLR, SE)

*Repeuplement des lacs*, MA 2016-GC-28 Yvan Hunziker/Gilberte Schär/Denis Grandjean/Rudolf Vonlanthen/Roland Mesot/Alfons Piller/Isabelle Portmann/Markus Zosso/Fritz Glauser/Patrice Longchamp (utilisation des ressources financières pour le - ouverts aux permis de pêche): p. 2553.

**Wassmer Andréa** (PS/SP, FV)

*Places/handicap*, MA2016-GC-102 Andréa Wassmer/Yvonne Stempfel-Horner/Antoinette Badoud/André Schneuwly/Nicole Lehner-Gigon / Bernadette Mäder-Brühlhart / Markus Zosso/Michel Zadory/Dominique Butty/Peter Wüthrich (création d'un nombre suffisant de – de travail et d'hébergement pour les personnes adultes en situation de – pour les années 2017–2018, avec les postes d'encadrement nécessaires/EPT): pp. 2560 et 2561.

**de Weck Antoinette** (PLR/FDP, FV)

*Peines*, loi 2015-DSJ-244: Exécution des peines et des mesures (LEPM): pp. 2593; 2601 et 2602.

**Wicht Jean-Daniel** (PLR/FDP, SC)

*Accueil extrafamilial*, rapport 2016-DSAS-74: Effets de l'offre en – sur la situation financière du canton: pp 2576 et 2577.

*Impôts*, M2016-GC-11 Michel Losey/Antoinette Badoud (loi sur les – communaux: abolition de la fonction dirigeante/art. 9): p. 2521.

*Marchés publics*, MA 2016-GC-13 Jacques Vial/Didier Castella/Antoinette de Weck/René Kolly/Nadia Savary-Moser/Madeleine Hayoz/Fritz Glauser/Nadine Gobet/Jean-Daniel Wicht/Yvan Hunziker (–: remise automatique du procès-verbal d'ouverture des offres aux entreprises soumissionnaires): pp. 2535 et 2536; 2536.

*Peines*, loi 2015-DSJ-244: Exécution des peines et des mesures (LEPM): p. 2598.

**Wüthrich Peter** (PLR/FDP, BR)

*Enfants*, P2014-GC-146 Giovanna Garghentini Python/Rose-Marie Rodriguez (prise en charge des – de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité): p. 2585.

*Places/handicap*, MA2016-GC-102 Andréa Wassmer/Yvonne Stempfel-Horner/Antoinette Badoud/André Schneuwly/Nicole Lehner-Gigon / Bernadette Mäder-Brühlhart / Markus Zosso/Michel Zadory/Dominique Butty/Peter Wüthrich (création d'un nombre suffisant de – de travail et d'hébergement pour les personnes adultes en situation de – pour les années 2017–2018, avec les postes d'encadrement nécessaires/EPT): p. 2562.

**Zadory Michel** (SVP/UDC, BR)

*Enfants*, P2014-GC-146 Giovanna Garghentini Python/Rose-Marie Rodriguez (prise en charge des – de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité): p. 2584.

*Pauvreté*, rapport 2016-DSAS-38 (P2072.10): Rapports réguliers sur la – dans le canton de Fribourg: p. 2566.

**Zosso Markus** (SVP/UDC, SE)

*Assurance-maladie*, loi 2016-DSAS-62: Modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'– (contrôle frontalier): p. 2543.

*Places/handicap*, MA2016-GC-102 Andréa Wassmer/Yvonne Stempfel-Horner/Antoinette Badoud/André Schneuwly/Nicole Lehner-Gigon / Bernadette Mäder-Brühlhart / Markus Zosso/Michel Zadory/Dominique Butty/Peter Wüthrich (création d'un nombre suffisant de – de travail et d'hébergement pour les personnes adultes en situation de – pour les années 2017–2018, avec les postes d'encadrement nécessaires/EPT): p. 2562.

**Demierre Anne-Claude, conseillère d'Etat,  
Directrice de la santé et des affaires sociales**

*Accueil extrafamilial/Accueils extrascolaires*:

- rapport 2016-DSAS-74: Effets de l'offre en – sur la situation financière du canton: pp. 2577 et 2578.
- rapport 2016-DSAS-67 (P2016-CG-53): Comment faire baisser la participation des parents aux frais des structures d'–?: pp. 2573 et 2574.
- M2014-GC-101 Andrea Burgener Woeffray/François Roubaty (prolongation des fonds cantonaux d'incitation à la création de places dans les crèches et les –): p. 2587.

*Assurance-maladie*, loi 2016-DSAS-62: Modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'– (contrôle frontalier): pp. 2542 et 2543; 2543 et 2544.

*Enfants*:

- M2014-GC-212 Susanne Aebischer/Antoinette Badoud (augmentation de la sécurité des – confiés aux structures d'accueil extrafamilial dans le canton de Fribourg): pp. 2580 et 2581.
- P2014-GC-146 Giovanna Garghentini Python/Rose-Marie Rodriguez (prise en charge des – de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité): p. 2585.

*Pauvreté*, rapport 2016-DSAS-38 (P2072.10): Rapports réguliers sur la – dans le canton de Fribourg: pp. 2569 et 2570.

*Places/handicap*, MA2016-GC-102 Andréa Wassmer/Yvonne Stempfel-Horner/Antoinette Badoud/André Schneuwly/Nicole Lehner-Gigon Bernadette Mäder-Brülhart/Markus Zosso/Michel Zadory/Dominique Butty/Peter Wüthrich (création d'un nombre suffisant de – de travail et d'hébergement pour les personnes adultes en situation de – pour les années 2017–2018, avec les postes d'encadrement nécessaires/EPT): p. 2563.

**Garnier Marie, conseillère d'Etat,**  
**Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts, présidente du Conseil d'Etat**

*Aarhus*, loi 2015-CE-127: Modification de la loi sur l'information et l'accès aux documents (adaptation à la Convention d'–): pp. 2545; 2547; 2548.

*Produits agricoles*, rapport 2014-DIAF-137: Promotion des – de proximité dans la restauration collective publique du canton de Fribourg: p. 2552.

*Repeuplement des lacs*, MA 2016-GC-28 Yvan Hunziker/Gilberte Schär/Denis Grandjean/Rudolf Vonlanthen/Roland Mesot/Alfons Piller/Isabelle Portmann/Markus Zosso/Fritz Glauser/Patrice Longchamp (utilisation des ressources financières pour le – ouverts aux permis de pêche): pp. 2555 et 2556.

**Godel Georges, conseiller d'Etat,**  
**Directeur des finances**

*Impôts*, M2016-GC-11 Michel Losey/Antoinette Badoud (loi sur les – communaux: abolition de la fonction dirigeante/art. 9): pp. 2521 et 2522.

*Jetons*, loi 2015-DFIN-28: Modification de la législation sur les – de présence: pp. 2516 et 2517; 2517 et 2518.

**Jutzet Erwin, conseiller d'Etat,**  
**Directeur de la sécurité et de la justice**

*Peines*, loi 2015-DSJ-244: Exécution des peines et des mesures (LEPM): pp. 2591 et 2592; 2594; 2595 à 2602; 2604 à 2606; 2606 et 2607.

**Ropraz Maurice, conseiller d'Etat,**  
**Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions,**

*Marchés publics*, MA 2016-GC-13 Jacques Vial/Didier Castella/Antoinette de Weck/René Kolly/Nadia Savary-Moser/Madeleine Hayoz/Fritz Glauser/Nadine Gobet/Jean-Daniel Wicht/Yvan Hunziker (–: remise automatique du procès-verbal d'ouverture des offres aux entreprises soumissionnaires): p. 2537.

*Marly-Matran*, M2016-GC-56 Gilles Schorderet/Nicolas Kolly (réalisation de la liaison routière –): p. 2540.

*Passages à niveau*, décret 2016-DAEC-122: Crédit additionnel pour le subventionnement des frais de suppression de – des TPF ou d'amélioration de leur sécurité: pp. 2533 et 2534; 2534.

**Vonlanthen Beat, conseiller d'Etat,**  
**Directeur de l'économie et de l'emploi**

*CAE*, loi 2016-GC-48: Modification de la composition et de la représentation de la Commission des affaires extérieures (–): pp. 2523; 2525.

*Stratégie énergétique*, rapport 2016-DEE-25: – du canton de Fribourg: pp. 2531 à 2533.

**Composition du Grand Conseil****Octobre 2016****Zusammensetzung des Grossen Rates****Oktober 2016**

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
<b>1. Fribourg-Ville</b> (14 députés: 3 PDC-PBD, 5 PS, 1 PLR, 3 ACG, 2 UDC)			
<b>Stadt Freiburg</b> (14 Grossräte: 3 CVP-BDP, 5 SP, 1 FDP, 3 MLB, 2 SVP)			
Burgener Woeffray Andrea, professeur, Fribourg	PS/SP	1956	2008
Clément Pierre-Alain, syndic, Fribourg	PS/SP	1951	1989
de Weck Antoinette, avocate, Directrice des écoles, Fribourg	PLR/FDP	1956	2007
Dietrich Laurent, économiste, Fribourg	PDC-PBD/CVP-BDP	1972	2013
Gamba Marc-Antoine, médecin FMH, Fribourg	PDC-PBD/CVP-BDP	1961	2011
Gander Daniel, fonctionnaire de police retraité, Fribourg	UDC/SVP	1945	2009
Ganioz Xavier, secrétaire syndical, Fribourg	PS/SP	1973	2007
Garghentini Python, Giovanna, co-directrice Espacefemmes, Fribourg	PS/SP	1964	2011
Jelk Guy-Noël, enseignant, Fribourg	PS/SP	1964	2003
Mutter Christa, journaliste, Fribourg	ACG/MLB	1960	2007
Peiry Stéphane, expert-comptable diplômé, Fribourg	UDC/SVP	1970	2007
Rey Benoît, chef du Département Suisse romande et Tessin de Pro Infirmis, Fribourg	ACG/MLB	1958	1996
Schoenenweid André, Ingénieur HES-EUR FNG, Fribourg	PDC-PBD/CVP-BDP	1961	2004
Thévoz Laurent, géographe, Fribourg	ACG/MLB	1948	2008
<b>2. Sarine-Campagne</b> (24 députés: 6 PDC-PBD, 8 PS, 4 PLR, 2 ACG, 4 UDC)			
<b>Saane-Land</b> (24 Grossräte: 6 CVP-BDP, 8 SP, 4 FDP, 2 MLB, 4 SVP)			
Berset Solange, libraire, Belfaux	PS/SP	1952	1996
Bonny David, directeur adjoint au Gymnase intercantonal de la Broye, Prez-vers-Noréaz	PS/SP	1967	2011
Brodard Claude, expert-comptable diplômé, Le Mouret	PLR/FDP	1976	2011
Brönnimann Charles, agriculteur, Onnens	UDC/SVP	1956	2002
Chassot Claude, enseignant spécialisé, Villarsel-le-Gibloux	ACG/MLB	1956	2007
Collaud Romain, expert Dipl. en finance et investissements, Cottens	PLR/FDP	1984	2014
Dafflon Hubert, directeur société commerciale, Grolley	PDC-PBD/CVP-BDP	1958	2015
Ducotterd Christian, agriculteur, Grolley	PDC-PBD/CVP-BDP	1968	2002
Gasser Benjamin, enseignant, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1984	2011
Kolly Nicolas, étudiant en droit, Essert	UDC/SVP	1986	2011
Kolly René, maître-fromager, Ferpicloz	PLR/FDP	1954	2007
Lambelet Albert, professeur d'économie, Corminbœuf	PDC-PBD/CVP-BDP	1961	2011

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
Lauper Nicolas, agriculteur, Montévraz	PDC-PBD/CVP-BDP	1962	1996
Piller Benoît, physicien, Avry-sur-Matran	PS/SP	1955	2011
Roubaty François, monteur-électricien, Matran	PS/SP	1953	2008
Schläfli Ruedi, agriculteur, Posieux	UDC/SVP	1974	2011
Schnyder Erika, juriste, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1955	2007
Schorderet Gilles, agriculteur, Zénauva	UDC/SVP	1962	2002
Suter Olivier, professeur d'arts visuels/artiste, Estavayer-le-Gibloux	ACG/MLB	1959	2007
Thomet René, directeur EMS, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1957	2002
Vial Jacques, maître-charpentier/entrepreneur bois, Le Mouret	PDC-PBD/CVP-BDP	1949	2007
Wassmer Andrea, animatrice culturelle, enseignante, Belfaux	PS/SP	1957	2011
Wicht Jean-Daniel, directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, Givisiez	PLR/FDP	1958	2007
Zamofing Dominique, maître agriculteur, Posieux	PDC-PBD/CVP-BDP	1972	2014
<b>3. Sense</b> (16 Grossräte: 6 CVP-BDP, 2 SP, 2 FDP, 3 MLB, 3 SVP)			
<b>Singine</b> (16 députés: 6 PDC-PBD, 2 PS, 2 PLR, 3 ACG, 3 UDC)			
Bapst Markus, dipl. Biologe, Düringen	PDC-PBD/CVP-BDP	1961	1999
Boschung Bruno, Versicherungs-Generalagent, Wünnewil	PDC-PBD/CVP-BDP	1963	2004
Bürdel Daniel, Betriebswirtschafter, Plaffeien	PDC-PBD/CVP-BDP	1974	2015
Fasel Josef, Landwirt, Alterswil	PDC-PBD/CVP-BDP	1950	1996
Flechtner Olivier, Untersuchungsleiter, Schmitten	PS/SP	1970	2014
Hayoz Linus, Landmaschinenmechaniker, Plaffeien	PDC-PBD/CVP-BDP	1957	2011
Krattinger-Jutzet Ursula, Lehrerin an der Berufsschule/Hausfrau, Düringen	PS/SP	1961	1996
Mäder-Brühlhart Bernadette, eidg. dipl. Kauffrau/Familienfrau, Schmitten	ACG/MLB	1958	2014
Piller Alfons, Landwirt/Chauffeur, Schwarzsee	UDC/SVP	1961	2002
Portmann Isabelle, Gymnasiallehrerin, Tentlingen	PLR/FDP	1972	2015
Rauber Thomas, Betriebsökonom, Tafers	PDC-PBD/CVP-BDP	1966	2011
Schneuwly André, Co-Geschäftsleiter applico, Düringen	ACG/MLB	1955	2011
Serena Silvio, Prozessingenieur i. R., Alterswil	ACG/MLB	1948	2015
Vonlanthen Rudolf, Versicherungs-Generalagent, Giffers	PLR/FDP	1954	1996
Waeber Emanuel, Eidg. dipl. Betriebsökonom, Heitenried	UDC/SVP	1958	2007
Zosso Markus, Agrokaufmann, Schmitten	UDC/SVP	1956	2007
<b>4. Gruyère</b> (18 députés: 6 PDC-PBD, 5 PS, 4 PLR, 3 UDC)			
<b>Greyerz</b> (18 Grossräte: 6 CVP-BDP, 5 SP, 4 FDP, 3 SVP)			
Andrey Pascal, agriculteur, Cerniaz	PDC-PBD/CVP-BDP	1959	2007
Bächler Marie-Christine, Infirmière, Bulle	PS/SP	1964	2013
Badoud Antoinette, employée de commerce, Le Pâquier	PLR/FDP	1952	2002
Castella Romain, agro-commerçant, Albeuve	PLR/FDP	1983	2011
Castella Didier, docteur en physique, Pringy	PLR/FDP	1970	2011
Doutaz Jean-Pierre, chef d'entreprise, Epagny	PDC-PBD/CVP-BDP	1958	2011
Frossard Sébastien, agriculteur, Romanens	UDC/SVP	1972	2007

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
Girard Raoul, économiste/enseignant, Bulle	PS/SP	1972	2007
Gobet Nadine, juriste/directrice-adjointe de la Fédération patronale, Bulle	PLR/FDP	1969	2007
Jordan Patrice, agriculteur, Vaulruz	PDC-PBD/CVP-BDP	1967	2002
Kaelin Murith Emmanuelle, notaire, Bulle	PDC-PBD/CVP-BDP	1958	2007
Kolly Gabriel, maître-agriculteur, Corbières	UDC/SVP	1982	2011
Mauron Pierre, avocat, Riaz	PS/SP	1972	2007
Menoud Yves, économiste, La Tour-de-Trême	PDC-PBD/CVP-BDP	1953	2002
Morand Patrice, employé de banque, Bulle	PDC-PBD/CVP-BDP	1957	2011
Pythoud-Gaillard Chantal, technicienne en radiologie médicale, Bulle	PS/SP	1964	2011
Repond Nicolas, photographe, Bulle	PS/SP	1958	2007
Schuwey Roger, hôtelier, Im Fang	UDC/SVP	1952	2007
<b>5. See (13 Grossräte: 3 CVP-BDP, 3 SP, 2 FDP, 4 SVP, 1 MLB )</b>			
<b>Lac (13 députés: 3 PDC-PBD, 3 PS, 2 PLR, 4 UDC, 1 ACG)</b>			
Aebischer Susanne, Organisationsberaterin & Erwachsenenbildnerin, Kerzers	PDC-PBD/CVP-BDP	1976	2012
Demont Gilberte, gérante en immobilier, Murten	UDC/SVP	1960	2014
Fellmann Sabrina, collaboratrice scientifique, Cormérod	PS/SP	1978	2013
Hänni-Fischer Bernadette, Juristin, Murten	PS/SP	1954	2007
Herren-Schick Paul, Treuhänder, Kerzers	UDC/SVP	1953	2011
Ith Markus, Betriebsökonom, Murten	PLR/FDP	1972	2002
Jakob Christine, kaufm. Angestellte, Murten	PLR/FDP	1966	2015
Johner-Etter Ueli, Gemüsebauer, Kerzers	UDC/SVP	1944	2003
Raemy Hugo, Sekundarlehrer, Murten	PS/SP	1965	2002
Riedo Daniel, Techniker TS, Gurmels	PDC-PBD/CVP-BDP	1962	2011
Schmid Ralph Alexander, Chirurg/Professor, Lugnorre	ACG/MLB	1959	2011
Stempfel-Horner Yvonne, Verwalterin, Guschelmuth	PDC-PBD/CVP-BDP	1958	1996
Thalmann-Bolz Katharina, Primarlehrerin, Murten	UDC/SVP	1957	2007
<b>6. Glâne (8 députés: 3 PDC-PBD, 2 PS, 1 PLR, 2 UDC)</b>			
<b>Glâne (8 Grossräte: 3 CVP-BDP, 2 SP, 1 FDP, 2 SVP)</b>			
Bertschi Jean, maître-agriculteur, Orsonnens	UDC/SVP	1954	2011
Bischof Simon, collaborateur Poste suisse, Ursy	PS/SP	1992	2013
Butty Dominique, vétérinaire, Villariaz	PDC-PBD/CVP-BDP	1960	2007
Décrind Pierre, chef de service, Romont	PDC-PBD/CVP-BDP	1961	2014
Glauser Fritz, agriculteur, Châtonnaye	PLR/FDP	1961	2007
Lehner-Gigon Nicole, maîtresse enfantine, Massonens	PS/SP	1952	2010
Longchamp Patrice, maître secondaire, Torny-le-Grand	PDC-PBD/CVP-BDP	1955	2002
Menoud Marc, agriculteur, Romont	UDC/SVP	1973	2015

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
<b>7. Broye</b> (11 députés: 4 PDC-PBD, 2 PS, 3 PLR, 1 UDC, 1 ACG)			
<b>Broye</b> (11 Grossräte: 4 CVP-BDP, 2 SP, 3 FDP, 1 SVP, 1 MLB)			
Bonvin-Sansonnens Sylvie, maître-agricultrice, Rueyres-les-Prés	ACG/MLB	1971	2015
Collaud Elian, maître-mécanicien, St-Aubin	PDC-PBD/CVP-BDP	1950	2002
Collomb Eric, directeur, Lully	PDC-PBD/CVP-BDP	1969	2007
Corminbœuf-Strehblow Dominique, chef de projet, employé CFE, Domdidier	PS/SP	1957	1990
Grandgirard Pierre-André, maître-agriculteur, Cugy	PDC-PBD/CVP-BDP	1963	2011
Losey Michel, agriculteur/fiduciaire, Sévaz	PLR/FDP	1962	1996
Meyer Loetscher Anne, graphiste indépendante, Estavayer-le-Lac	PDC-PBD/CVP-BDP	1973	2011
Rodriguez Rose-Marie, enseignante, Estavayer-le-Lac	PS/SP	1965	2011
Savary-Moser Nadia, enseignante/mère au foyer, Vesin	PLR/FDP	1967	2008
Wüthrich Peter, économiste d'entreprise HES, Domdidier	PLR/FDP	1962	2011
Zadory Michel, médecin, Estavayer-le-Lac	UDC/SVP	1948	2002
<b>8. Veveyse</b> (6 députés: 2 PDC-PBD, 2 PS, 1 PLR, 1 UDC)			
<b>Vivisbach</b> (6 Grossräte: 2 CVP-BDP, 2 SP, 1 FDP, 1 SVP)			
Bourguet Gabrielle, juriste/secrétaire politique, Granges	PDC-PBD/CVP-BDP	1971	2007
Emonet Gaétan, enseignant, Remaufens	PS/SP	1968	2010
Grandjean Denis, employé d'Etat/gendarme, Le Crêt	PDC-PBD/CVP-BDP	1960	2002
Grivet Pascal, ébéniste, Semsales	PS/SP	1963	2011
Hunziker Yvan, électronicien en multimédia, Semsales	PLR/FDP	1965	2006
Mesot Roland, chef d'entreprise, Châtel-St-Denis	UDC/SVP	1962	2011

---

Président du Grand Conseil: **Benoît Rey** (ACG/MLB, FV)

Premier vice-président du Grand Conseil: **Bruno Boschung** (PDC-PBD/CVP-BDP, SE)

Deuxième vice-président du Grand Conseil: **Markus Ith** (PLR/FDP, LA)

**Secrétariat du Grand Conseil SGC**  
**Sekretariat des Grossen Rates GRS**

Rue de la Poste / Postgasse 1  
CH-1701 Fribourg/Freiburg

[www.fr.ch/gc](http://www.fr.ch/gc)  
[www.fr.ch/gr](http://www.fr.ch/gr)

Décembre 2016  
Dezember 2016