

**Bulletin officiel  
des séances du Grand Conseil**

**Amtliches Tagblatt  
der Sitzungen des Grossen Rates**

—  
Jun / Juni 2015



**GRAND CONSEIL  
GROSSER RAT**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG



Tome CLXVII

**Session ordinaire**

Band CLXVII

**Ordentliche Session**

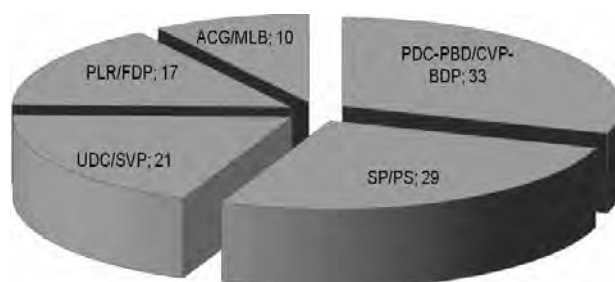
—

Juin / Juni 2015

<b>Contenu – Inhalt</b>	<b>Pages</b>	–	<b>Seiten</b>
Table des matières – <i>Inhaltsverzeichnis</i>	1139	–	1140
Première séance, mardi 23 juin 2015 – <i>1. Sitzung, Dienstag, 23. Juni 2015</i>	1141	–	1174
Deuxième séance, mercredi 24 juin 2015 – <i>2. Sitzung, Mittwoch, 24. Juni 2015</i>	1175	–	1181
Troisième séance, jeudi 25 juin 2015 – <i>3. Sitzung, Donnerstag, 25. Juni 2015</i>	1182	–	1201
Attribution des objets aux commissions – <i>Zuweisung der Geschäfte an die Kommissionen</i>	1202	–	1203
Messages – <i>Botschaften</i>	1204	–	1456
Préavis – <i>Stellungnahmen</i>	1457	–	1476
Réponses – <i>Antworten</i>	1477	–	1482
Dépôts et développements – <i>Begehren und Begründungen</i>	1483	–	1488
Questions – <i>Anfragen</i>	1489	–	1543
Liste des orateurs – <i>Rednerliste</i>	1544	–	1549
Composition du Grand Conseil – <i>Zusammensetzung des Grossen Rates</i>	1550	–	1553

### 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>

*	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> .....	1182	2015-GC-92 Fritz Glauser/Christian Ducotterd – Construction d’une halle polyvalente agricole sur le site de l’Institut agricole de Grangeneuve dépôt et développement .....	1488
<b>2. Clôture de la session</b> .....	1201		
<b>4. Communications</b> .....	1141, 1182	2014-GC-210 Michel Losey/Antoinette Badoud – Modification de la répartition de l’impôt des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société réponse du Conseil d’Etat .....	1477
<b>5. Elections</b> .....	1180	retrait.....	1146
<b>6. Elections judiciaires</b> .....	1151, 1174	2015-GC-26 Roland Mesot/Roger Schuwey – Gratuité du quarantième permis de pêche prise en considération .....	1146
préavis .....	1457	réponse du Conseil d’Etat .....	1482
<b>7. Attribution des affaires aux commissions</b>	1202	2014-GC-211 Eric Collaud – Apport minimal de recours aux énergies renouvelables pour les besoins en électricité réponse du Conseil d’Etat .....	1480
<b>8. Mandats</b>		prise en considération .....	1198
2015-GC-82 Laurent Thévoz / Didier Castella / Olivier Suter / Dominique Corminbœuf-Strehblow / Pierre Mauron / René Kolly / Emanuel Waeber / Jean-Daniel Wicht / Laurent Dietrich / Gilberte Schär – Le bilan carbone du site blueFACTORY dépôt et développement .....	1484	<b>11. Ouverture de la session</b> .....	1141
2015-GC-84 Michel Losey / Madeleine Hayoz / Susanne Aebischer / Pierre Décrind / Patrice Longchamp / Albert Lambelet / Pierre-André Grandgirard / Anne Meyer Loetscher / Nicolas Lauper / Pierre-André Page – Introduction dans le concept castor Fribourg de nouvelles mesures prenant en compte la situation actuelle dépôt et développement .....	1486	<b>12. Postulat</b>	
<b>9. Motion populaire</b>		2015-GC-83 Romain Collaud/Romain Castella – Encouragement aux dons d’organes dans le canton de Fribourg dépôt et développement .....	1486
2015-GC-68 Christoph Allenspach/Stanislas Rück/Jean-Noël Gex/Gilles Bourgarel/Pierre-Olivier Nobs – Adoption du plan d’aménagement local par le conseil général, respectivement l’assemblée communale dépôt et développement .....	1483	<b>13. Projets de décrets</b>	
<b>10. Motions</b>		2015-DAEC-10 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l’agrandissement d’écoles du cycle d’orientation durant les années 2015 et suivantes entrée en matière.....	1175
2015-GC-81 Michel Losey/Antoinette Badoud – Modification de la répartition de l’impôt des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière dépôt et développement .....	1484	lecture des articles et vote final.....	1178
2015-GC-91 Romain Collaud/Nadine Gobet – Montant fixe de déduction sociale par enfant pour chaque contribuable dépôt et développement .....	1487	message .....	1262
		2015-DAEC-53 relatif à l’octroi d’une subvention pour le projet d’aménagement de l’Albeuve, à Gruyères et Bulle entrée en matière.....	1178
		lecture des articles et vote final.....	1180
		message .....	1278

## 14. Projets de lois

2015-DIAF-35 – Fusion des communes de Belfaux et Autafond	
entrée en matière.....	1141
première et deuxième lectures et vote final.....	1143
message.....	1354
annexe.....	1371
2015-DIAF-37 – Fusion des communes de Mont-Vully (Bas Vully et Haut Vully)	
entrée en matière.....	1144
première lecture, deuxième lecture et vote final.....	1145
message.....	1372
annexe.....	1383
2014-DIAF-9 – Médiation administrative (LMéd)	
entrée en matière.....	1148
première lecture.....	1154
deuxième lecture.....	1188
vote final.....	1196
message.....	1290
annexe.....	1345
2015-DICS-2 – portant dénonciation du concordat intercantonal de coordination universitaire	
entrée en matière.....	1196
première lecture, deuxième lecture et vote final.....	1197
message.....	1438
annexe.....	1441
<b>15. Questions</b>	
2015-CE-56 André Schneuwly – Organisation et gestion du centre de formation du Service civil et du centre sports-loisirs au Lac-Noir.....	1489
2015-CE-64 Laurent Thévoz/Xavier Ganioz – Economies budgétaires, fraude fiscale et responsabilité de la BCF.....	1491
2015-CE-67 Guy-Noël Jelk/Ursula Krattinger – Exploitation des cafétérias dans les écoles du canton.....	1495
2015-CE-78 Simon Bischof – Conséquences possibles du franc fort sur l'offre de places d'apprentissage.....	1498
2015-CE-79 Giovanna Garghentini Python/Ursula Krattinger-Jutzet – Egalité salariale au sein de l'Etat...	1501
2015-CE-85 Hubert Dafflon – Stagiaires, les nouveaux esclaves! Qu'en est-il dans le canton de Fribourg?.....	1505
2015-CE-86 Emanuel Waeber – Création de la Fondation pour l'efficacité énergétique dans les bâtiments publics.....	1507

2015-CE-92 Nicolas Kolly/Gilles Schorderet – Route Marly-Matran: mesures d'accompagnement (rapport Transitec 2009).....	1510
2015-CE-93 Laurent Thévoz/Patrice Morand – Cohérence et conformité du plan d'aménagement local de la commune de Bulle avec le plan directeur de l'agglomération MOBUL?.....	1513
2015-CE-94 Eric Collomb – 40 000 km pour acheminer du béton argovien dans les murs de la Haute Ecole de travail social: aberration?.....	1521
2015-CE-99 Pierre Mauron/Gaétan Emonet – Logements subventionnés.....	1524
2015-CE-110 Thomas Rauber/Markus Bapst – Répercussions de la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire sur l'économie cantonale.....	1528
2015-CE-113 Markus Bapst – Modifications du Service cantonal des contributions dès la période fiscale 2014.....	1533
2015-CE-144 Jean-Daniel Wicht – Plan directeur cantonal.....	1538

## 16. Rapports d'activité

2015-CE-41 – Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (2014)	
discussion.....	1167
rapport.....	1204
2015-GC-71 – du Conseil de la magistrature pour l'année 2014	
discussion.....	1182
préavis.....	1456
2015-GC-69 – de la Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) pour l'année 2014	
discussion.....	1186
rapport.....	1442

## 17. Rapports

2014-DIAF-99 – Rapport sur le postulat 2013-GC-69 André Schneuwly/Markus Bapst – Point de la situation sur l'Agglomération – Avantages et coûts	
discussion.....	1168
rapport.....	1384

## 18. Recours en grâce

2015-DSJ-79.....	1175
------------------	------

## Première séance, mardi 23 juin 2015

Présidence de M. David Bonny, président

**SOMMAIRE: Ouverture. – Communications. – Projet de loi 2015-DIAF-35 (fusion des communes de Belfaux et Autafond); entrée en matière, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> lectures et vote final. – Projet de loi 2015-DIAF-37 (Fusion des communes de Mont-Vully [Bas-Vully et Haut-Vully]); entrée en matière, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> lectures et vote final. – Motion 2014-GC-210 Michel Losey/Antoinette Badoud (modification de la répartition de l'impôt des fonctions dirigeantes entre la commune de docmicile et la commune de la société); prise en considération. – Motion 2015-GC-26 Roland Mesot/Rpger Schuwey (gratuité du quarantième permis de pêche); prise en considération. – Projet de loi 2014-DIAF-9 (médiation administrative [LMéd]); entrée en matière et 1<sup>re</sup> lecture. – Rapport d'activité 2015-CE-41 (autorité cantonale de la transparence et de la protection des données [2014]); discussion. – Rapport 2014-DIAF-99 (sur le postulat 2013-GC-69 André Schneuwly/Markus Bapst – Point de la situation sur l'Agglomération – Avantages et coûts); discussion. – Elections judiciaires.**

La séance est ouverte à 14 h 00.

Présence de 103 députés; absents: 7.

Sont absents avec justifications: MM. Gaétan Emonet, Marc-Antoine Gamba, Benjamin Gasser, Raoul Girard et Patrice Jordan; sans: M. Silvio Serena.

Le Conseil d'Etat est présent in corpore.

### Ouverture de la session

**Le Président.** J'ai le plaisir d'ouvrir cette quatrième session de l'année 2015.

### Communications

**Le Président.** Concernant l'activation du compte e-mail @parl.fr.ch, je prie les député-e-s qui n'auraient pas encore initialisé leur compte de bien vouloir le faire rapidement. Je vous rappelle que ce compte, dès le 1<sup>er</sup> juillet 2015, sera votre adresse de courrier électronique de référence pour toutes vos activités parlementaires. Profitez car, cet après-midi, M<sup>me</sup> Jaton et deux collaborateurs du SITel sont à votre disposition en cas de problèmes ou de questions.

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

### Projet de loi 2015-DIAF-35 Fusion des communes de Belfaux et Autafond<sup>1</sup>

Rapporteur: **Benoît Rey** (ACG/MLB, FV).

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

#### Entrée en matière

**Le Rapporteur.** Le Bureau du Grand Conseil a pris connaissance du message 2015-DIAF-35 et ne peut que se réjouir de la fusion des communes d'Autafond et de Belfaux. Cette fusion devrait être considérée comme une étape dans le plan de fusion du projet Sarine-Nord.

Selon les règles de calcul en vigueur, le montant de l'aide financière se monte à 559 000 francs et interviendra dès 2017. Le Bureau constate que les votes populaires du 8 mars 2015 ont démontré un clair soutien à cette fusion. Par 12 voix, sans opposition ni abstention, le Bureau vous propose d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat. Le Bureau souhaite bon vent à la nouvelle commune de Belfaux.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat salue également cette fusion qui a finalement vu le jour après plusieurs tentatives. Comme il a été mentionné, c'est un premier pas qu'il convient de saluer.

**Chassot Claude** (ACG/MLB, SC). L'Alliance centre gauche a pris connaissance avec intérêt de ce projet de fusion et ne pourra que l'approuver. On va dire que c'est une petite mise en bouche dans le cadre du grand projet des communes, notamment du projet de Sarine-Nord.

Force, cependant, est de constater que dans tous ces grands projets, il y a – pour utiliser une formule consacrée – un mouton noir ou une commune «noire» parce que, évidemment,

<sup>1</sup> Message pp. 1354ss.

on a toujours la sempiternelle question relative notamment à l'imposition fiscale de la commune la plus basse.

Dans le cadre de la grande commune du Gibloux, nous avons eu la commune d'Hauterive. Dans le cadre d'un autre projet, celui entre Villorsonnens et Torny, c'était à nouveau la commune de Torny qui disait non. Plus récemment, le 14 juin, nous avons le projet broyard de Verdrières, où la commune des Montets, semble-t-il, n'a pas voulu monter sur le bateau. A chaque fois, nous avons des problèmes de fiscalité.

Je souscris toutefois à l'idée que nous irons de l'avant. Dans cet ordre d'idées, j'avais déposé une motion pour que, dans le cadre de la loi sur les fusions, nous passions l'aide financière par habitant de 200 francs à 300 francs. Je pense que ce serait un bon signe de la part du gouvernement, du Grand Conseil pour aider ces communes quelque peu récalcitrantes à monter dans le bateau au dernier moment. Je crois vraiment que, dans les grandes fusions qui sont des demi-fusions puisqu'on a des grandes communes qui ne sont pas montées, eh bien, là, nous aurons peut-être une réponse à leur donner.

**Thalmann-Bolz Katharina** (UDC/SVP, LA). Wenn eine kleine Gemeinde mit einer viel grösseren Gemeinde zusammengehen will, wie Autafond und Belfaux, sollten wir dies unterstützen. Diese Vereinigung war wohl der kleinste mögliche Nenner, wenn man die Pläne des Oberamtmannes betrachtet sowie die Ausführungen der Regierungsvertreterin und des Präsidenten der Kommission hört.

Ob diese Fusion nur der Beginn von weiteren heiratswilligen Gemeinden ist, wird sich wohl zeigen.

Mit diesen Bemerkungen erklärt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei Eintreten auf diesen Gesetzesentwurf und heisst die Fusion Autafond und Belfaux gut.

**Piller Benoît** (PS/SP, SC). Mes liens d'intérêts: je suis syndic d'une commune qui a tenté un projet de fusion.

La fusion de Belfaux et d'Autafond ne va pas révolutionner le paysage politique fribourgeois, ce qui n'enlève rien au mérite des conseillers des deux communes qui ont travaillé pour le rapprochement de ces entités, avec pour résultat une convention signée par les conseils communaux.

On peut tout de même s'étonner dans cette convention de la largesse faite à la petite commune d'Autafond, qui reçoit deux sièges sur neuf, alors que la proportionnalité de 72 habitants contre 2723 habitants pour Belfaux, leur attribuait 0,2 siège.

Cette fusion, tout le monde en conviendra, est une fusion dite naturelle tant il est vrai que les petites communes ne peuvent plus, aujourd'hui, supporter seules les tâches qui leur incombent. Donc, ouvrons le portemonnaie, donnons un demi-million à la nouvelle entité et passons au point suivant!

Non, ce n'est pas si simple car cette fusionnette doit être vue comme une étape vers un vrai remodelage de notre structure territoriale. Aujourd'hui, les nouveaux problèmes – je parle de ceux créés par l'augmentation de la population, par exemple – ne peuvent plus être solutionnés par une seule commune.

Ils doivent être résolus à l'échelle régionale. Comment faire pour que ces restructurations arrivent? Le canton pratique la politique de la carotte. Et nous avons décidé de prolonger cette récompense promise sur quelques années. Mais, cela sera-t-il suffisant pour motiver les récalcitrants à faire le pas? Ne serait-ce pas plutôt le moment de sortir le bâton? Nous en avons un dans le tiroir! Il s'appelle péréquation financière. Il nous permettra d'utiliser le potentiel fiscal des communes les mieux loties pour redistribuer aux moins chanceuses. Là, certains réaliseront qu'il est préférable de se grouper pour garder de quoi résoudre les questions régionales plutôt que de payer dans un pot commun servant à arroser – certes équitablement mais largement – tout le canton. Groupons-nous pour résoudre ensemble nos questions d'aménagement! Groupons-nous pour optimiser nos réponses aux soucis de mobilité! Groupons-nous pour éviter les coups de bâton financiers! Et, pendant qu'il est encore temps, groupons-nous pour recevoir la carotte, mais vite car le temps passe!

Avec ces remarques, le groupe socialiste soutiendra l'entrée en matière.

**Ducotterd Christian** (PDC/CVP, SC). Les communes de la région nord du district de la Sarine avaient, dans un premier temps, l'intention de mettre sur pied une fusion à cinq communes: Belfaux, Autafond, La Sonnaz, Grolley et Ponthaux. L'agglomération a vite été une pierre d'achoppement. En effet, la nouvelle commune aurait dû cotiser pour le secteur hors agglomération, ce qui annulait l'économie d'échelle. C'est pour cette raison qu'elle s'est adressée à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts afin de trouver une solution. Malheureusement, le manque de volonté de certains n'a pas permis de faire voir le jour à cette grande fusion et les différents conseillers communaux ont rompu les discussions.

Aujourd'hui, la fusion de Belfaux et d'Autafond est une union logique, qui permettra à une petite commune de remplir ses tâches administratives et logistiques afin de répondre aux besoins des citoyens. La commune de Belfaux, elle, obtiendra un beau balcon nouveau sur les Préalpes et les Alpes fribourgeoises.

Le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique soutiendra ce projet.

**Schorderet Gilles** (UDC/SVP, SC). Vous savez que je n'ai pas l'habitude de me prononcer sur le mariage de mes amis. Chacun est libre. J'aimerais juste rappeler à notre collègue Chasot, comme membre du groupe de l'Union démocratique du centre, qu'il n'est pas approprié d'utiliser le terme de «mouton noir»; cela pourrait être très mal pris!

J'aimerais quand même dire que je ne voudrais mettre au pilori les communes qui refusent de fusionner; c'est leur choix. Nous avons des élus communaux et je ne voudrais pas qu'on les traite de moutons noirs parce qu'ils ont choisi de ne pas fusionner.

**Wicht Jean-Daniel** (PLR/FDP, SC). Le groupe libéral-radical s'est exprimé à l'unanimité pour soutenir cette fusion. Certains appellent ça des fusionnettes. Néanmoins, c'est une fusion. C'est une commune de moins. D'autres fusionnettes

ont raté mais celle-là a réussi, tant mieux! Bon vent à la nouvelle commune!

**Berset Solange** (PS/SP, SC). Je salue cette fusion d'Autafond et de Belfaux, comme citoyenne de Belfaux. J'aimerais simplement relever la difficulté à laquelle j'ai été confrontée comme simple citoyenne. C'est un manque d'informations assez difficile de la part du conseil communal de ma commune. Je devais aller sur le site de la petite commune d'Autafond, qui contenait toutes les informations, pour en obtenir!

Je vous remercie de soutenir cette fusion et je souhaite plein vent pour le futur.

**Le Rapporteur.** Je remercie tous les représentants des groupes qui soutiennent cette fusion d'Autafond et de Belfaux.

Je retiens deux remarques qui ont été faites. L'une avait trait aux problèmes des communes qui ont un coefficient d'impôts relativement bas avec ce qui se passe comme réticences pour participer à un processus de fusion. Il s'agit là évidemment d'une option stratégique. Un autre député a parlé de carotte et de bâton. C'est au Conseil d'Etat et au Service des communes de manier ces outils ou ces aliments. Donc, je céderai la parole pour ce faire à M<sup>me</sup> la Commissaire du gouvernement.

En ce qui concerne les remarques faites à titre privé par un certain nombre de députés, nous en prenons acte.

**La Commissaire.** Un grand merci pour les remarques! Nous voyons que les député-e-s se préoccupent des conditions-cadres qui peuvent favoriser les fusions. Vous trouverez la plupart des réponses dans le rapport qui sortira dans une année environ sur l'évaluation de la péréquation financière et vous trouverez surtout une partie des réponses, cet après-midi, dans le rapport sur postulat sur l'agglomération. Pour le reste, le Conseil d'Etat en est encore au stade de la carotte. Nous plébiscitons pour l'instant les fusions volontaires et nous attendons les résultats de la première période pour faire une évaluation.

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

## Première lecture

ART. 1

- > Adopté.

ART. 2

**Le Rapporteur.** Le nom de la commune est Belfaux.

- > Adopté.

ART. 3

- > Adopté.

ART. 4

**Le Rapporteur.** L'aide financière de l'Etat se monte à 559 000 francs, versée dès 2017.

- > Adopté.

ART. 5

- > Adopté.

ART. 6

- > Adopté.

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 6, 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 95 voix contre 0. Il y a 2 abstentions.

*Ont voté oui:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), 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 Didier (GR,PLR/FDP), 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), 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), 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), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), 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), 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), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), 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), 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), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). Total 95.

*Se sont abstenus:*

Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP). Total 2.

—

## Projet de loi 2015-DIAF-37 Fusion des communes de Mont-Vully (Bas Vully et Haut Vully)<sup>1</sup>

Rapporteur: **Benoît Rey** (ACG/MLB, FV).

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

### Entrée en matière

**Le Rapporteur.** Le Bureau du Grand Conseil a également pris connaissance du Message 2015-DIAF-37, sur le projet de fusion des communes de Bas Vully et Haut Vully. Ce projet fait suite à une première tentative de fusion en 2003. Cette fois, le projet a été accepté en vote populaire le 8 mars dernier, malgré un résultat assez serré dans la commune de Haut Vully. Cette fusion correspond au plan de fusions élaboré par le préfet du Lac, approuvé par le Conseil d'Etat, et répond ainsi à une entité naturelle de la région du Vully. Selon les règles de calcul en vigueur, le montant de l'aide financière se monte à 666 400 francs. Par douze voix sans opposition ni abstention, le Bureau vous propose d'accepter ce projet de loi, selon la version initiale du Conseil d'Etat et il souhaite bon vent à la nouvelle commune du Mont Vully.

**La Commissaire.** Là-aussi, une fusion qui avait échoué une première fois et qui, finalement, voit le jour. On voit qu'il faut du temps, mais cette fusion est également à saluer.

**Schmid Ralph Alexander** (ACG/MLB, LA). La fusion des communes du Bas Vully et du Haut Vully n'était pas une his-

toire d'amour facile et le mariage avait été refusé une première fois en 2003. Les arguments contre cette fusion étaient toujours les mêmes: les impôts, le règlement de la déchetterie et d'autres. Mais la réalité politique est différente et le processus afin de chercher de nouvelles formes d'organisation de nos territoires n'est pas terminé. Par exemple, le canton de Glaris a réduit le nombre de ses communes à 3 et peut-être, avez-vous aussi récemment lu que le canton de Schaffhouse discute le projet d'éliminer complètement les 26 communes du canton.

Pour le canton de Fribourg, c'est un peu futuriste; on observe qu'on a toujours tendance à agir de préférence dans son petit coin. Mais finalement, le mariage du Vully fribourgeois a fini par un *happy end*, avec une majorité de 11 votes au Haut Vully.

Le groupe Alliance centre gauche soutient à l'unanimité la loi relative à cette fusion et accepte l'entrée en matière.

**Aebischer Susanne** (PDC/CVP, LA). Je me réjouis particulièrement de parler pour notre groupe sur la fusion des communes de Haut Vully et Bas Vully.

Es kommt zusammen, was zusammen gehört. Es gibt nämlich bereits 6000 Jahre vor Christus Spuren von menschlichen Besiedlungen auf dem Vully. Bis zur Auswanderung der keltischen Helvetier – das war ca. 58 vor Christus – gab es bereits auf dem flachen Rücken des Mont Vully ein Oppidum, einen Festungswall. Es würde mich erstaunen, sollte die Gemeinde getrennt gewesen sein. Ich freue mich ganz speziell, dass sich die zwei Gemeinden zu einer zusammenschliessen wollen, nicht zuletzt, um die schon jetzt bestehende Zusammenarbeit in den Bereichen Wasserversorgung, Sport oder Tourismus noch zu verstärken.

Il est une force tellurique qu'on retrouve sur cette montagne et dont je profite régulièrement en me promenant sur le Vully. Ceci peut donc donner de l'inspiration à cette commune qui est parmi les cinq plus grandes communes du district du Lac, avec 3500 habitants, pour renforcer encore ce qui a été entamé, notamment pour porter les couleurs du canton de Fribourg avec un fromage, le Mont Vully, qui nous représente dans le monde entier, ainsi que notre vin du Vully, qui est la plus petite des grandes appellations de Suisse.

Dans le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique, on est fiers de soutenir cette fusion et nous vous demandons d'entrer en matière.

**Thalmann-Bolz Katharina** (UDC/SVP, LA). Wenn es eine logische Fusion gibt, dann ist es diejenige von Bas-Vully und Haut-Vully, auch wenn die Heirat erst beim zweiten Anlauf zustande kam. Die Braut oder der Bräutigam war vor 12 Jahren noch nicht bereit für ein Zusammengehen, dies – wie es auch bei Personen vorkommt – der Finanzen wegen. Das zeigt uns einmal mehr, dass Fusionen Zeit benötigen. Die Fusionspläne des Oberamtmannes gelten lediglich als Richtschnur. Zudem sollte eine Fusion grundsätzlich zum Ziel haben, neue Perspektiven zu eröffnen und die Region zu stärken und sollte keine Ultima Ratio darstellen.

<sup>1</sup> Message pp. 1372ss.

Der Zusammenschluss der beiden Vully-Gemeinden ist auf den ersten Blick nachvollziehbar, sind doch die zwei Gemeinden schon heute zusammengewachsen und bilden auch geografisch eine Einheit. Mit der Vereinigung und dem neuen Namen Mont Vully werden von nun an auch die politischen Geschäfte der beiden Räte vereint. Die Kräfte werden gebündelt zugunsten der ganzen Region Vully-Freiburg und des Seebezirks.

Mit diesen Bemerkungen erklärt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei Eintreten auf diesen Gesetzesentwurf und heisst die Fusion Bas-Vully und Haut-Vully gut.

**Piller Benoît** (PS/SP, SC). Avec les mêmes remarques concernant l'encouragement et les méthodes d'encouragement aux fusions et en revenant sur la méthode proposée de «la carotte et du bâton», le groupe socialiste soutiendra ce projet.

**Le Rapporteur.** Je remercie à nouveau tous les représentants des groupes qui apportent leur soutien à cette fusion de la commune du Mont Vully. S'il a fallu 8000 ans pour faire de l'entité vulliéranne une double commune Haut et Bas Vully, il n'en a fallu que douze pour faire de deux communes une seule. Comme quoi l'histoire s'accélère.

**La Commissaire.** Je n'ai pas de remarque spéciale, si ce n'est la mention que la population du canton de Schaffhouse compte 76 000 habitants et celle de Glaris 38 000 habitants, ce qui correspond chez nous à la taille de l'agglomération ou d'un district. Nous aurons peut-être le plaisir de voir un district tel que la Gruyère fusionner.

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

## Première lecture

### ART. 1

- > Adopté.

### ART. 2

**Le Rapporteur.** Le nouveau nom de la commune est Mont Vully.

- > Adopté.

### ART. 3

- > Adopté.

### ART. 4

**Le Rapporteur.** Le montant versé par l'Etat se monte à 666 400 francs versés dès 2017.

- > Adopté.

### ART. 5

- > Adopté.

### ART. 6

- > Adopté.

### 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 6, 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 93 voix contre 0. Il y a 2 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), 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), 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), 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), 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), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), 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), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), 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), 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), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP), *Total: 93.*

*Se sont abstenus:*

Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP).  
*Total: 2.*

—

## Motion 2014-GC-210 Michel Losey/Antoinette Badoud

### Modification de la répartition de l'impôt des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société<sup>1</sup>

#### Retrait

**Losey Michel** (PLR/FDP, BR). Le but essentiel de notre motion est de pouvoir répartir de façon plus équitable l'impôt des personnes dirigeantes entre la commune de domicile et la commune du lieu d'établissement de la société. Actuellement, la pratique du 50+50 ne correspond plus à l'environnement économique et législatif futur, à savoir la LAT.

Notre demande d'attribuer 65% de l'impôt à la commune de domicile et le 35% de l'impôt au lieu d'établissement de la société reçoit un écho assez favorable auprès de nos collègues députés.

La réponse circonstanciée du gouvernement sur une demande complémentaire, à savoir d'établir un principe d'application systématique de la part du Service cantonal des contributions et d'établir de nouveaux critères pour définir la fonction dirigeante, montre que l'idée que nous voulions introduire est compliquée et difficile à appliquer.

Compte tenu de ces éléments, nous avons décidé, avec ma collègue Badoud, de retirer la motion 2014-GC-210. Par contre, une nouvelle motion demandant de corriger la répartition de l'impôt des personnes dirigeantes va être déposée pour demander une répartition à 65% sur la commune de domicile à 35% sur la commune du lieu d'établissement tout en maintenant l'application actuelle de la pratique en la matière.

> Cet objet est retiré par ses auteurs. Il est ainsi liquidé.

—

## Motion 2015-GC-26 Roland Mesot/Roger Schuwey

### Gratuité du quarantième permis de pêche<sup>2</sup>

#### Prise en considération

**Schuwey Roger** (UDC/SVP, GR). Es ist noch nicht so lange her, dass der Grosse Rat einer Motion von Kollege Grandjean für das 40. Patent unentgeltlich zugestimmt hat. Nach einigen Überlegungen haben wir uns gefragt, warum nicht auch die Fischer von einer solchen Situation profitieren könnten.

En guise de réponse, le Conseil d'Etat a dit qu'il n'avait pas de statistiques, qu'il ne pouvait donc pas accepter notre motion. Dans une société qui fonctionne avec toutes les normes ISO possibles et unimaginables, dans une administration où tous les termes anglais veulent donner l'impression qu'eux seuls suffiront à résoudre toutes les procédures, on apprend qu'aucune statistique n'est disponible pour les permis de pêche.

Les entrepreneurs, administrateurs d'une PME, eux qui croulent sous la paperasse imposée par l'administration de l'Etat, apprécieront. Pour l'anecdote, l'année passée, l'assemblée des pêcheurs fribourgeois avait été très agitée. Les pêcheurs étaient fort mécontents de leurs relations avec les services de l'Etat.

De quoi parlons-nous? Nous parlons d'offrir le quarantième permis de pêche annuel aux pêcheurs fribourgeois. Il s'agit donc de donner à ces pêcheurs qui contribuent à l'équilibre naturel de nos cours d'eau une reconnaissance légitime. Il s'agit de donner une reconnaissance à cette corporation.

Après une discussion avec un responsable du Service de la pêche, une statistique existe seulement depuis deux ans; j'ai du mal à comprendre. Alors, les premiers pauvres pêcheurs pourront profiter de la gratuité dans 38 ans!

Je vous propose d'accepter notre motion.

**Bonvin-Sansonnens Sylvie** (ACG/MLB, BR). Evidemment, le groupe Alliance centre gauche encourage les activités de plein air, en particulier la pêche dans notre très belle nature fribourgeoise. Nous comprenons la volonté des auteurs de cette motion, il s'agit de donner un signal amical aux pêcheurs les plus assidus et les plus fidèles du canton. Néanmoins, nous rejoignons les considérations du Conseil d'Etat, le permis de pêche n'est pas le permis de chasse. En raison de la procédure d'obtention de ce permis, il ne sera pas possible, en effet, de définir quel sera le quarantième ou alors assez difficilement, comme vous venez de le dire. De plus, il s'agit d'une autorisation de prélever des poissons dans nos cours d'eau et nos lacs, d'utiliser le domaine public et de bénéficier de toutes les démarches cantonales consenties en faveur de la faune piscicole. Rendre gratuit tout cela, même pour une fois, n'est pas un bon signal à notre avis. Il y a certainement d'autres moyens d'encourager les pêcheurs, en particulier, d'encourager non pas les anciens mais plutôt les jeunes.

C'est pourquoi nous allons refuser cette motion.

<sup>1</sup> Déposée et développée le 16 décembre 2014, BGC p. 3081; réponse du Conseil d'Etat le 21 avril 2015, BGC p. 1477.

<sup>2</sup> Déposée et développée le 20 février 2015, BGC p. 232; réponse du Conseil d'Etat le 31 mars 2015, BGC p. 1482.

**Grandjean Denis** (PDC/CVP, VE). Il est tout à fait louable de la part des motionnaires, MM. Roland Mesot et Roger Schuwey, de mettre sur pied d'égalité les chasseurs et les pêcheurs en leur offrant la gratuité du quarantième permis de pêche. Et même si les conditions d'octroi ne sont pas les mêmes puisque les permis sont totalement différents et malgré les quelques remarques négatives relevées par le Conseil d'Etat dans sa réponse, une majorité des députés du groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique vont soutenir cette motion car les pêcheurs fournissent un travail très important en nettoyant les berges et les rives de nos ruisseaux, rivières ou lacs.

Comme mentionné par Roger Schuwey, il est à relever qu'il y a une dizaine d'années j'avais fait une demande pour passer du cinquantième permis de chasse gratuit au quarantième. A l'époque, c'était le cinquantième, donc des gens de près de huitante ans qui avaient un permis gratuit et qui, souvent, ne pouvaient plus l'utiliser parce qu'ils n'avaient plus la santé pour cela. J'avais déposé cette question écrite. Le Conseil d'Etat avait été d'accord et il avait changé la loi. Depuis lors, le quarantième permis est gratuit.

A l'époque, dans ma demande, j'avais également sollicité un quarantième permis de pêche gratuit. Le Conseil d'Etat avait répondu qu'il allait l'étudier. Maintenant, je crois qu'il est temps de passer aux actes. Le moment est venu de le réaliser. Merci d'accepter cette motion.

**Bertschi Jean** (UDC/SVP, GL). Les motionnaires demandent la gratuité du quarantième permis de pêche à l'année, à l'instar de l'article 32 al. 7 du règlement sur la chasse prévoyant la gratuité du quarantième permis de chasse.

Um den Frieden in unserer Freiburger Natur zu fördern, bitte ich Sie um eine Gleichbehandlung von Fischern und Jägern. Pour éviter une inégalité de traitement entre chasseurs et pêcheurs, le groupe de l'Union démocratique du centre vous propose d'accepter cette motion.

**Losey Michel** (PLR/FDP, BR). Le canton de Fribourg est devant de grands défis. Nos finances publiques sont mises à mal. La finalisation des budgets devient de plus en plus ardue, les demandes sociales explosent, la population de Fribourg augmente et, en corollaire, les demandes d'infrastructures publiques évoluent fortement.

Compte tenu de ces considérations, vous vous rendez compte que la motion de nos collègues Mesot et Schuwey, bien que sympathique, n'a pas provoqué l'enthousiasme au sein de notre groupe.

Le groupe libéral-radical partage la prise de position du Conseil d'Etat qui vous invite à refuser cette motion.

**La Commissaire.** Si l'idée est simple et paraît excellente, en tout cas du point de vue électoral au premier abord, l'examen recèle des difficultés rédhibitoires de mise en œuvre. Vous savez que l'augmentation des permis de pêche faisait partie du paquet de mesures structurelles et que les pêcheurs se sont montrés d'accord avec cette augmentation. Le Conseil d'Etat l'a relevé dans sa réponse, deux obstacles majeurs se dressent

face à la proposition des deux motionnaires. Ils mentionnent un problème d'équité entre chasseurs et pêcheurs mais le problème c'est que les permis ne sont pas les mêmes. Pour les chasseurs, ils portent toujours sur toute la saison tandis que pour les pêcheurs ils sont différents. Dans un souci de rationalité, l'Etat ne conserve pas les noms des personnes qui ont pris des permis au-delà de dix ans. Si vraiment cela devient une mesure très importante, l'Etat va le faire mais je pense qu'actuellement l'effort est disproportionné.

La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts examine maintenant les possibilités de combler cette lacune statistique. Comme il a été dit, les données sont maintenant saisies informatiquement et il sera possible de prendre cette mesure dans le futur mais pas maintenant.

C'est pourquoi je vous propose de refuser la motion. Le Service des forêts a également fait des efforts pour inciter les jeunes à pêcher, notamment avec les permis hôtes. Je vous remercie donc de refuser cette motion et me réjouis de tenir à jour les statistiques pour le prochain permis gratuit dans un certain nombre d'années.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 50 voix contre 41. Il y a 5 abstentions.

#### *Ont voté oui:*

Andrey Pascal (GR,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), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind Pierre (GL,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), 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), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total 41.*

#### *Ont voté non:*

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghenti Pythou Giovanna (FV,PS/SP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Krat-

tinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lamberlet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP). *Total 50.*

*Se sont abstenus:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB). *Total 5.*

> Cet objet est ainsi liquidé.

—

## Projet de loi 2014-DIAF-9 Médiation administrative (LMéd)<sup>1</sup>

Rapporteur: **Nicolas Kolly** (UDC/SVP, SC).

Rapporteuse de minorité: **Nicole Lehner-Gigon** (PS/SP, GL).

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

### Entrée en matière

**Le Rapporteur.** J'ai le privilège de vous présenter le rapport de la Commission parlementaire qui a examiné, durant quatre séances, la nouvelle loi cantonale sur la médiation administrative dans le canton de Fribourg.

Le projet qui vous est aujourd'hui soumis est la loi d'application de l'article 119 de la Constitution cantonale, qui dispose ce qui suit: «Le Conseil d'Etat institue, en matière administrative, un organe de médiation indépendant.» Cet article fait partie du titre 4 «Autorités cantonales» et plus précisément de son chapitre 3 concernant le Conseil d'Etat. C'est en premier lieu cet article constitutionnel et l'esprit qui a prévalu lors de son adoption qui ont dicté les travaux de notre commission. L'instauration d'une médiation cantonale avait aussi fait l'objet de différents instruments parlementaires. La dernière, la motion N° 011.02, relative à la création d'un organe de médiation dans le canton, avait été déposée par notre ancien collègue, feu le député Louis Duc, lui qui, tout au long de sa carrière politique, et même de sa vie, joua si souvent ce rôle de médiateur pour tous ceux qui connaissaient des difficultés. L'ironie du sort veut que l'examen de cette loi, qu'il appela de ses vœux, se fasse quelques mois après qu'il nous ait quittés, comme en quelque sorte pour le suppléer dans la défense de ceux qu'il appelait «les petits».

La commission est d'avis que l'instauration de ce médiateur répond à un besoin important pour dénouer les crises issues

souvent d'incompréhensions entre citoyens et administration. Ces crises peuvent avoir des issues tragiques: nous avons tous en mémoire la tuerie de Zoug, qui aurait peut-être été évitée grâce à l'intervention d'un médiateur.

Le Message et la loi qui nous est soumise sont de bonne qualité. Je remercie le Conseil d'Etat pour sa rédaction; il explique bien les enjeux de la loi et les différentes possibilités qui s'offraient lors de l'examen de cette loi. Le travail de la commission a consisté, dans un premier temps, à délimiter le champ d'activité de ce nouveau médiateur. La distinction entre le médiateur administratif au sens strict, si je puis dire, et l'ombudsman traditionnel est bien expliquée. En l'état, la loi devait instaurer un médiateur et non un ombudsman au champ d'activité nettement plus large, notamment en pouvant examiner directement le travail de l'administration.

En l'espèce, le fait que ce soit le Conseil d'Etat qui nomme le médiateur et non le Grand Conseil qui l'élit est un élément probant que la loi doit établir: plutôt un médiateur avec un champ d'activité quelque peu limité et agissant uniquement sur saisine.

Il est à noter que la possibilité d'instaurer un ombudsman avait fait l'objet d'un premier avant-projet de loi. Celui-ci ayant été très mal accepté par les Directions, il a été complètement remodelé pour arriver au projet qui nous est soumis aujourd'hui et qui est un compromis largement inspiré de la solution vaudoise.

Il est également à relever que le médiateur sera rattaché administrativement à la Chancellerie et qu'il partagera les bureaux de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données, ceci dans le but de créer une certaine synergie entre ces autorités.

La commission parlementaire a modifié quelque peu ce projet de loi. Je relève ici les modifications principales:

1. Elle exclut du champ d'application de la loi les affaires communales, ceci dans le but de respecter l'autonomie communale.
2. D'autre part, la proposition de la loi consistant à institutionnaliser le préfet comme médiateur n'était pas satisfaisante, puisqu'il est l'autorité de recours dans les affaires communales. La commission était d'avis qu'il s'agissait-là d'une incompatibilité.
3. La commission a également dû modifier les buts de la loi, ceci afin de trouver une formulation davantage orientée vers l'aide et la défense des administrés.
4. Les articles relatifs aux coûts ont été révisés dans le but de trouver une solution plus cohérente et fixant dans la loi le principe de gratuité.

Les autres modifications sont moins importantes et je vous les expliquerai lors de la lecture des articles.

Enfin, une minorité de la commission a souhaité soumettre au Grand Conseil un rapport de minorité concernant quatre articles. J'expliquerai la position de la majorité de la commission également lors de la lecture de ces articles.

<sup>1</sup> Message pp. 1290ss.

Au nom de la commission parlementaire, je remercie M<sup>me</sup> la Conseillère d'Etat Marie Garnier ainsi que M<sup>e</sup> Christophe Maillard, chef de service, pour les explications données lors de l'examen de cette loi.

Avec ces considérants, la commission vous recommande d'entrer en matière et d'accepter le projet bis de la commission.

**La Rapporteuse de minorité.** Tout en se réjouissant beaucoup de la réalisation prochaine d'un bureau de la médiation administrative pour notre canton, un groupe de députés s'est constitué pour que l'accès à ce bureau soit le moins contraignant possible et son champ d'action élargi à toutes les sphères de l'administration cantonale. Ce groupe est formé de la députée Christa Mutter, du député Xavier Ganioz et de moi-même. Le but des propositions de cette minorité est bien de proposer aux Fribourgeoises et aux Fribourgeois un outil efficace, qui réponde sans complication fastidieuse à toutes leurs interrogations et aux éventuels conflits qui pourraient survenir entre eux comme administrés et leurs autorités. De cette manière, les buts de la loi qui sont définis à l'article 1 alinéa 3, soit aider les administrés dans leurs rapports avec les autorités, favoriser la prévention ainsi que la résolution à l'amiable des éventuels conflits, favoriser les bonnes relations entre l'administration et ses administrés et améliorer le fonctionnement des autorités, seront pleinement réalisés.

La première de ces propositions de minorité concerne l'article 2 et veut biffer à l'alinéa 3 les lettres c et d, qui désignent les autorités judiciaires et de la poursuite pénale, de manière à ne pas les exclure de la sphère d'activité du futur médiateur ou de la future médiatrice. Il ne s'agit pas de lui donner le pouvoir d'exercer une quelconque influence sur les décisions de la justice ou d'interférer dans les processus de décision rendues par les autorités judiciaires, mais bien de viser un but d'information. Les conditions de la possible intervention du médiateur ou de la médiatrice sont clairement définies dans l'ajout, à l'article 4, champ d'application matériel, de trois alinéas, 4 à 6, dont vous avez pu prendre connaissance dans les propositions de la commission ordinaire du projet de loi, et dont je vous donne lecture:

«Article 4 al. 4. Lorsqu'il est saisi d'une clause qui concerne les autorités et offices judiciaires ou le Ministère public, le médiateur se limite à favoriser une meilleure compréhension de la part des personnes concernées, de l'action de ces autorités. Il vise un but d'information.

Alinéa 5. La médiation ne doit pas avoir pour but de modifier ou de revoir le contenu des décisions judiciaires, ni d'exercer une influence sur celles-ci.

Alinéa 6. L'intervention du médiateur ne suspend pas les délais en cours dans le cadre d'une procédure judiciaire et ne suspend pas les effets d'une décision rendue par l'autorité. Elle ne remplace pas les actes devant être entrepris par les parties pour sauvegarder leurs droits et obligations.»

La deuxième proposition de minorité se rapporte à l'article 14 alinéa 2, qui interdit au médiateur ou à la médiatrice d'agir de sa propre initiative. Pourtant, cette action serait tout à fait

judiciaire pour poursuivre le but décrit à l'article 1 alinéa 3 lettre c tel qu'accepté en commission, qui est de contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités. Pour mémoire, l'article 14 alinéa 2 serait ainsi modifié: il ou elle *peut* agir de sa propre initiative en lieu et place de il ou elle *ne peut* agir de sa propre initiative.

Enfin, la troisième proposition de minorité, toujours dans le but d'offrir un bureau de la médiation abordable à toutes et à tous, sans distinction de quelque sorte, vise à supprimer l'article 24, qui prévoit des exceptions à la gratuité «si les débours représentent un montant important». L'importance justement n'est pas définie et peut être susceptible de retenir les administrés et administrées dont les moyens financiers sont comptés. Les députées Mutter et Lehner-Gigon, ainsi que le député Ganioz, estiment que les frais décrits à l'article 23, tels qu'acceptés en commission (pour mémoire: le processus de médiation est en principe gratuit, nuancé justement par le terme *en principe*), est suffisant pour servir de garde-fous à l'Etat. Pratiquement, la minorité vous propose de garder l'article 23 tel qu'accepté en commission et de supprimer complètement l'article 24.

Toutes ces modifications que la minorité vous propose, pour rendre cette loi vraiment adaptée aux besoins des Fribourgeoises et des Fribourgeois, seront encore détaillées à la lecture des articles. En attendant, je vous remercie de votre attention.

**La Commissaire.** Avec le projet de loi qui vous est présenté aujourd'hui, nous arrivons au bout de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale. La médiation administrative est en effet la dernière des grandes nouveautés introduites par le constituant à être mise en œuvre.

L'objectif essentiel de ce projet de loi est de renforcer la confiance envers les autorités. En ce sens, il s'inscrit dans la même tendance que la loi sur l'information par exemple. L'Etat de Fribourg bénéficie, comme il a été dit, d'une grande proximité avec les citoyennes et les citoyens. Plusieurs études ont ainsi classé notre administration dans les premières places, notamment sur ce critère. Les Fribourgeoises et les Fribourgeois ne sont pas face à une immense machine obscure détachée de leurs préoccupations du terrain; il faut que cela continue, car cette proximité et cette confiance sont le ciment d'un Etat moderne basé sur la démocratie semi-directe. Le projet de loi qui vous est soumis répond à cette volonté. C'est aussi par attachement à cette proximité que le Conseil d'Etat ne se rallie pas à l'un des amendements de la Commission parlementaire, s'agissant du rôle des préfets. Le Gouvernement estime en effet que la loi sur la médiation administrative doit confirmer et pérenniser le rôle de médiateur que les préfets jouent déjà depuis presque toujours, entre les administrés et les autorités communales. Le Conseil d'Etat estime que les incompatibilités ont été prises en compte et il vous invite à conserver les articles de la loi qui formalisent les activités de médiateur des préfets, à tout le moins l'article 27, qui modifie la loi sur les préfets.

Le Conseil d'Etat se rallie en revanche à l'ensemble des autres amendements, qui apportent des propositions pertinentes ou des clarifications bienvenues.

Je vous invite donc à entrer en matière sur le projet de loi et me prononcerai plus tard sur les propositions de minorité, qui ne sont bien entendu pas soutenues par le Conseil d'Etat.

**Hänni-Fischer Bernadette** (PS/SP, LA). Im Oktober 2013 hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates einstimmig eine Resolution zur Stärkung der Ombuds-Institutionen in Europa verabschiedet. Renforcer l'institution du médiateur en Europe. Das Thema ist also sehr aktuell.

Dans cet esprit, le peuple du canton de Fribourg avait introduit dans la Constitution cantonale, en 2004, un article pour prévoir un poste de médiateur administratif ou de médiatrice administrative. Dans le rapport intermédiaire, en 2001, on peut lire: «La nouvelle Constitution fribourgeoise doit donner au législateur à la fois un message et un mandat ouvert, être à l'écoute des citoyens fribourgeois et citoyennes fribourgeoises et créer des systèmes complémentaires ou alternatifs de résolution extrajudiciaire des conflits, en fonction des besoins».

Aujourd'hui, en 2015, le projet de loi est né. Le groupe socialiste a étudié avec grand intérêt le bon projet de loi sur la médiation administrative. Il salue l'aboutissement d'une telle loi qui permettra la réalisation d'un bureau cantonal de médiation administrative, mettant ainsi en œuvre l'article 119 de la Constitution du 16 mai 2004.

Folgende Punkte, die im Gesetz vorgesehen sind, finden wir für eine Ombudsstelle positiv und wichtig:

- > die Weisungsunabhängigkeit der Ombudsperson;
- > das umfassende Akteneinsichtsrecht und die Auskunftspflicht der Verwaltung;
- > die Kostenlosigkeit (wenigstens die grundsätzliche);
- > die Organisationsfreiheit;
- > das Amts-, Berufs- und Geschäftsgeheimnis und das Zeugnisverweigerungsrecht;
- > die Berichterstattung an den Grossen Rat;
- > und das Erfordernis der Zweisprachigkeit.

Es ist wichtig, dass die Ombudsperson die andere Sprache nicht nur im technischen Sinne gut beherrscht, sie muss auch die Mentalität und die Kultur der anderen Sprachgemeinschaft bestens kennen.

Für die weiteren Details und Anliegen wird sich die Sozialdemokratische Fraktion – so notwendig – zu den einzelnen Artikeln äussern. Es ist insbesondere wichtig, dass dem Ombudsmann oder der Ombudsfrau nicht schon die Flügel gestutzt werden, bevor er oder sie losfliegen kann bzw. seine oder ihre Arbeit aufnehmen kann.

**Page Pierre-André** (UDC/SVP, GL). Le groupe de l'Union démocratique du centre a analysé ce projet de loi sur la médiation administrative. Bien que notre groupe se soit toujours inquiété des coûts liés à la mise en application de notre Constitution fribourgeoise, nous respectons la votation

populaire et nous allons soutenir l'entrée en matière de ce projet de loi.

Le groupe de l'Union démocratique du centre vous propose de soutenir la version bis issue des débats de la commission parlementaire. Nous espérons que la mise en place d'un médiateur aidera la population fribourgeoise et en aucun cas le groupe n'aurait soutenu la mise en place d'un ombudsman. Nous sommes satisfaits que la possibilité de prévoir des débours permette une certaine sélection et évitera les abus et certains quérulents. Le groupe est également satisfait que l'on ait supprimé les affaires communales du champ d'application de la loi. On respecte ainsi mieux l'autonomie communale. Ce projet, fortement imprégné de la loi vaudoise, nous convient tel qu'il ressort des débats de la commission parlementaire.

Avec ces quelques considérations, le groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra l'entrée en matière.

**de Weck Antoinette** (PLR/FDP, FV). Effectivement, cette loi met en œuvre l'article 119 de notre Constitution, qui a le contenu suivant: «Le Conseil d'Etat institue, en matière administrative, un organe de médiation administrative.» La médiation administrative a essentiellement comme but d'aider les administrés dans leurs rapports avec leurs autorités et à servir d'intermédiaire lors de différends. Contrairement à une médiation entre particuliers, la médiation administrative ne peut pas se substituer à l'action administrative de l'Etat, qui doit pouvoir prendre ses décisions dans le respect du droit. En d'autres mots, la médiation administrative ne permet pas d'aboutir à une transaction entre un particulier et l'Etat.

Les débats de la Constituante ont porté essentiellement sur la question de savoir si la mise en place d'un tel organe était obligatoire ou facultatif. Ensuite, qui devait la mettre en place? Le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat? La commission 5 qui avait été chargée de cette question avait proposé que ce soit le Grand Conseil qui institue un tel organe. En deuxième lecture, la Constituante a donné cette compétence au Conseil d'Etat, en comparant cette institution à celle du trésorier, qui, lui aussi, est nommé par le Conseil d'Etat.

Il ressort de ce fait-là, donc que ça soit le Conseil d'Etat qui est l'organe de nomination, que le médiateur doit être interne à l'administration et ne peut s'occuper que d'activités administratives et non pas des actes du Conseil d'Etat ou des procédures judiciaires. Dans l'ensemble, le projet amendé va dans le sens voulu par la Constituante, c'est-à-dire un organe qui soit un interlocuteur entre l'administré et l'administration, que l'on puisse actionner quand il y a blocage.

Le groupe libéral-radical aurait pu accepter que le préfet soit confirmé dans son rôle de médiateur dans les affaires communales. Par contre, le groupe libéral-radical est totalement opposé à ce que les affaires communales soient soumises à un médiateur cantonal. Les communes auraient le sentiment d'être mises sous tutelle.

Finalement, le succès de cette institution dépendra beaucoup de la personne qui l'occupera. Le groupe libéral-radical accepte donc l'entrée en matière et les amendements de

la commission. Par contre, il refuse le rapport et les amendements faits par le groupe minoritaire.

**Butty Dominique** (*PDC/CVP, GL*). Le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique salue l'arrivée tant attendue d'une des dernières pièces du puzzle de la Constitution cantonale. Le groupe entrera en matière sur ce projet de loi qui est un modèle de consensus et de recherche du bien commun, particulièrement remarquable à notre avis sur l'étendue des domaines soumis à l'analyse et le financement des solutions recherchées. La population avait besoin de la création de ce poste; le citoyen se sent parfois perdu devant la complexité administrative. Cette mesure simple et bon marché servira de goupille admirable sur des grenades toujours plus fréquemment prêtes à exploser. De même, la Commission des pétitions verra son travail allégé et pourra ainsi se concentrer sur ses fonctions originelles.

Pour ce qui est des amendements proposés, le groupe se ralliera aux décisions de la commission, la majorité des changements éventuellement induits ayant déjà été largement débattus au sein des travaux législatifs, notamment l'élargissement du mandat de la Constitution aux affaires communales, qui a été refusé par la commission. Notre groupe en fera de même dans sa grande majorité.

**Ducotterd Christian** (*PDC/CVP, SC*). Le changement est peut-être beaucoup plus important qu'on ne pourrait s'y attendre concernant les communes. Aujourd'hui, déjà pour faire une entrée en matière, je veux préciser que le préfet est bien sûr l'autorité de surveillance et l'autorité de recours par rapport à de nombreux problèmes communaux. 80% des cas qui méritent une médiation dans les communes concernent ces objets qui dépendent de la surveillance du préfet, où le préfet qui est directement l'autorité de recours. Ça veut dire que dans le projet qui est aujourd'hui proposé, 80% des domaines n'auraient pas droit à une réelle médiation. Ce qu'on peut remarquer aujourd'hui, c'est que si on va pour poser une question à la préfecture, on va déjà directement à l'autorité qui est l'autorité de surveillance. Si on a un doute concernant la législation telle qu'elle est appliquée ou qu'on devrait l'appliquer, on avertit déjà l'autorité de surveillance qu'on a un problème. On peut le voir aujourd'hui, le Service des communes, contrairement à ce qu'il se passait il y a quelques années, n'a plus le droit de répondre. C'est la préfecture qui doit répondre à différentes questions. C'est une pratique qui a changé, en tous les cas pour le district de la Sarine, et on peut remarquer que ça cause déjà pas mal de soucis.

Le changement important est l'article 3, qui précise finalement qu'il fait allusion au chapitre 3 qui règle le principe que chaque citoyen a droit à une médiation communale. Ce n'est pas le cas aujourd'hui; aujourd'hui, la médiation est faite par le préfet, de manière spontanée et volontaire. A ce moment-là, avec le même principe qu'on règle dans la loi aujourd'hui, on veut que le préfet soit le médiateur pour les communes, au même titre que le médiateur cantonal, c'est-à-dire que le citoyen pourra aller à la préfecture et dire qu'il a besoin d'une médiation. C'est le chapitre 3 qui règlera de quelle manière est gérée cette médiation. Le principe même est fondamentalement changé, contrairement à ce qu'on nous dit, qu'on met

dans la loi la pratique actuelle. Ce n'est pas vrai; aujourd'hui, il n'y a pas chaque citoyen qui peut aller à la préfecture demander une médiation, ce n'est pas du tout le cas.

Les préfectures doivent se concentrer sur l'essentiel de leurs tâches aujourd'hui: les constructions, l'aménagement, le moteur pour le district, ce sont là les vraies tâches d'un préfet. A mon avis, si on vient le surcharger par des problèmes de médiation dont on ne connaît pas l'ampleur, je pense qu'on va surcharger encore beaucoup plus les préfectures, car contrairement à la pratique actuelle, on aura droit à cette médiation.

De plus, ce poste ne devrait pas être politisé. Si on a droit à une médiation, je ne pense pas qu'on doive avoir un médiateur qui a un poste politisé. Le préfet est justement un poste politisé et si on veut faire de la bonne médiation, je ne pense pas que ce soit possible pour comprendre cette médiation et avoir une certaine confiance envers ce qui ressort de celle-ci.

C'est pour cette raison que je déposerai plusieurs amendements. Ils sont solidaires: si le premier est accepté, les autres suivront. Si le premier n'est pas accepté, à ce moment-là il est clair que les autres ne seront pas déposés. Donc, dans ce sens-là, je demanderai que la médiation pour les communes soit faite par le même médiateur que pour le canton et finalement, que la possibilité nouvelle de dire que c'est automatiquement le préfet qui assume la médiation au niveau communal soit supprimée.

**Le Rapporteur.** Je remercie tous les groupes et leurs représentants pour leur entrée en matière. Je constate que celle-ci n'est pas combattue. Je constate également que les différentes interventions rejoignent en fin de compte les débats que nous avons connus au sein de la commission, à savoir est-ce qu'il faut un ombudsman ou plutôt un médiateur, faut-il étendre l'application aux communes, faut-il une gratuité absolue? Ce sont vraiment ces questions qui ont été longuement débattues dans la commission. Je ne veux pas faire le débat tout de suite, celui-ci viendra lors de la lecture des articles au vu des amendements et du rapport de minorité. Je répondrai à ce moment-là aux différents points.

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

—

## Elections judiciaires Président/-e du Tribunal d'arrondissement de la Glâne

**Mauron Pierre** (*PS/SP, GR*). Au nom du respect des institutions, au nom du bon fonctionnement de notre justice et au nom de toutes les Glânoises et de tous les Glânois qui méritent comme président de tribunal le meilleur candidat pour leur district de la Glâne, je vous demande, comme le fera le groupe socialiste, de voter pour Grégoire Bovet.

**Schneuwly André** (*ACG/MLB, SE*). Meine Interessenbindung: Ich bin in der Justizkommission als Delegierter des Mitte-Links-Bündnisses.



Ich muss etwas ausholen, bevor ich zur Empfehlung des Kandidaten komme. Im Zusammenhang mit der Rolle des Justizrates steht in der Verfassung des Kantons Freiburg unter Artikel 125: «Der Justizrat ist eine unabhängige Aufsichtsbehörde über die Justiz. Er begutachtet die Kandidaturen für die Justizbehörden.» In Artikel 128 steht: «Der Justizrat begutachtet die Bewerbungen für die Ämter der richterlichen Gewalt und der Staatsanwaltschaft zuhanden des Grossen Rates; dabei stützt er sich auf die Ausbildung, die berufliche Erfahrung und die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten.»

Die Justizkommission, in der ich als Vertreter des Mitte-Links-Bündnisses bin, hat immer wieder vom Justizrat gewünscht, dass er der Kommission nach den Bewerbungsgesprächen nach Priorität die Kandidaten empfehlen soll, damit die Gefahr der Verpolitisierung vermieden wird. Leider ist es heute das zweite Mal, dass die Justizkommission in der Mehrheit nicht der Empfehlung des Justizrates folgt. Der Justizrat hat eindeutig Herrn Grégoire Bovet als Kandidaten Nr. 1 für den Präsidenten des Bezirksgerichts Glâne vorgeschlagen und an der letzten Sitzung der Justizkommission vor Ort die Begründungen und die Erläuterung für diese Empfehlung gegeben.

Der grosse Teil der Kommission nahm dies zur Kenntnis – ohne Rückfragen. Die Mehrheit stimmte jedoch nicht nach der Empfehlung des Justizrates, dies ohne grosse Diskussionen, ohne Transparenz. Dies enttäuscht uns und schafft Misstrauen in der Zusammenarbeit.

Das Mitte-Links-Bündnis wird einstimmig Grégoire Bovet wählen und hofft, dass die Wahl von Richtern nicht nach politischer Herkunft und politischen Machenschaften, sondern nach ausgewiesenen Fähigkeiten gemacht wird – dies bei allen Besetzungen von Richtern. Wir danken dem Justizrat für die sorgfältige, sachliche Durchführung der Bewerbungsverfahren.

**Thévoz Laurent** (ACG/MLB, SC). Nous sommes devant une élection d'un ou d'une juge au niveau du tribunal de l'arrondissement de la Glâne et je pense que chacun d'entre nous veut se faire une opinion fondée, informé de manière transparente pour pouvoir prendre sa décision.

C'est pour ça que j'aimerais bien que l'un ou l'autre membre, mieux encore la présidente de la commission, explique ses propositions. Pour cela, je m'appuie sur deux choses. La première, c'est le travail du Conseil de la magistrature qui voit les candidats, qui mène les entretiens et qui émet un avis fondé par écrit que nous recevons.

Puis le second élément, je demande qu'on applique l'article 9 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil. L'article en question a la teneur suivante: «Les commissions étudient les affaires qui leur ont été confiées, rassemblent les informations nécessaires et présentent un rapport et des propositions au Grand Conseil».

Je demande donc que la présidente de la commission ou l'un ou l'autre de ses membres qui sont tous ou plusieurs d'entre eux d'éminents juristes, qui sont soucieux du respect de la

loi, qu'ils nous présentent leur rapport pour fonder leurs propositions.

**Gobet Nadine** (PLR/FDP, GR). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis représentante du Grand Conseil au sein du Conseil de la magistrature.

Permettez-moi d'intervenir pour faire un rappel historique, qui ne semble pas inutile cet après-midi, sur les compétences du Conseil de la magistrature en matière d'élections. Avant 2007, soit avant la constitution du Conseil de la magistrature, le Tribunal cantonal exerçait le pouvoir de surveillance et les juges de première instance étaient élus par le collège électoral. Dans le but de sortir l'élection des juges de l'emprise de la politique, la commission VI de la Constituante avait prévu la mise en place d'un Conseil de la magistrature qui devait surveiller l'ensemble des juges et élire tous les juges, sauf ceux du Tribunal cantonal. Cette solution a été vivement décriée, surtout par le parti socialiste qui estimait que ce conseil ne devait avoir aucune compétence élective et que sa composition, formée majoritairement d'acteurs du système en faisait – je cite – «une caste judiciaire totalement déconnectée de la réalité et de la population». Après la mise en consultation de l'avant-projet, les constituants ont dû atténuer les pouvoirs du Conseil de la magistrature. Ils ne lui ont ainsi réservé qu'un pouvoir de préavis à l'intention du Grand Conseil, qui est devenu l'autorité d'élection de tous les juges.

J'aimerais encore vous donner une information sur le fonctionnement, respectivement les préavis. Depuis la création du Conseil de la magistrature en 2007, nous avons procédé à 51 élections pour des fonctions judiciaires professionnelles. Sur ces 51 élections, le préavis du Conseil de la magistrature a été suivi à 41 reprises et celui de la Commission de justice a été suivi à 45 reprises, ce qui me fait dire que globalement notre système fonctionne.

Pour en revenir à cette élection, conformément à l'article 128 de la Constitution, le Conseil de la magistrature a préavisé à l'intention du Grand Conseil les candidatures en se fondant sur la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles. En ma qualité de représentante du Conseil de la magistrature, je vous invite donc à suivre notre préavis.

**Kaelin Murith Emmanuelle** (PDC/CVP, GR). En ma qualité de Présidente de la Commission de justice, je ne pensais pas prendre la parole puisque notre Commission a le pouvoir de préavis et non de décision.

Le vote appartient à chaque député. Comme ma collègue Nadine Gobet, j'ai demandé à notre secrétaire de la Commission d'analyser les cinq dernières années d'élections: quatorze fois, le Grand Conseil n'a pas suivi le préavis du Conseil de la magistrature. Il faut donc bien mesurer que l'élection appartient au Grand Conseil, le Conseil de la magistrature donne uniquement un préavis. La Commission de justice donne un préavis avec des majorités et la décision appartient au Grand Conseil fribourgeois. J'ai une remarque personnelle, puisque nous avons la chance d'avoir M. Fabien Gasser dans l'hémicycle. En 2008, il y a eu une élection au Tribunal de la Gruyère:

- > préavisé numéro un: M. Fabien Gasser;
- > numéro deux: M<sup>me</sup> Claudia Dey Gremaud.

M<sup>me</sup> Claudia Dey Gremaud, socialiste, a été élue en premier rang avec huitante voix. Aujourd'hui, le Procureur général a été nommé. Je vous laisse mesurer l'importance de la décision.

**Kolly Nicolas** (*UDC/SVP, SC*). Je déclare mes liens d'intérêts:

1. je suis membre de la Commission de justice;
2. j'effectue mon stage d'avocat dans l'Etude d'une des candidates, Ariane Guye-Darioli.

Je m'étonne quand même de la mauvaise foi de certains. Lorsque le Conseil de la magistrature va dans le sens que l'on souhaite, il devient le bon Dieu et il faut le suivre aveuglément. Mais lorsqu'il ne va pas dans le sens souhaité, nous sommes les premiers à réagir négativement et parfois même à déposer des interventions parlementaires.

M. le Député Laurent Thévoz a demandé de respecter la loi. Je crois que le Grand Conseil respecte la loi en choisissant, seul, qui doit être élu. C'est une tâche que nous a donnée la Constitution. Il est vrai que le Conseil de la magistrature donne un préavis, lequel ne lie pas. Ceux qui critiquent les autres choix doivent aller au fond de leur pensée et supprimer cette élection par le Grand Conseil. Il ne sert à rien de faire élire le Grand Conseil si, en fin de compte, on ne peut pas élire qui l'ont veut. Chacun élira ensuite d'après sa conscience et ses sensibilités. Nous avons trois excellents candidats aujourd'hui. Certes, le Conseil de la magistrature a choisi une personne en première position, mais je maintiens que ce sont trois très bons candidats.

Nous sommes face à diverses sensibilités:

- > politiques: vis-à-vis des citoyens et administrés, il n'est pas souhaitable d'avoir une justice d'une couleur;
- > liées au sexe: la justice ne peut pas être constituée uniquement d'hommes ou de femmes;
- > régionales: une seule région ne peut être représentée dans un Tribunal étant donné qu'il n'y a pas d'obligation d'habiter le district.

Arrêtons de critiquer à chaque élection. Soyons sereins, nous avons tous les informations nécessaires pour voter. Ne jouons pas un faux jeu au sein de ce Parlement.

**Mauron Pierre** (*PS/SP, GR*). Je regrette que la réalité soit ainsi travestie. Je regrette d'abord que M<sup>me</sup> la Représentante du Grand Conseil au Conseil de la magistrature n'explique pas les rôles de chaque conseil. Elle n'explique pas que le Conseil de la magistrature auditionne les candidats, pendant un certain temps, de manière à se forger une idée. Les députés ne rencontrent pas les candidats, ni les groupes, ni la Commission de justice. Leur rôle pour se forger une conviction est tout différent. Allons dans ce cas au fond des choses et faisons en sorte que la Commission de justice rencontre les candidats, si l'on veut un préavis équivalent.

Je m'étonne de la prise de position de la Présidente de la Commission de justice. On peut donner des exemples, il faut les donner pour les juges professionnels. Pour les juges non-professionnels, l'importance est toute autre; il faut des gens du sud ou du nord du district, une question de sexe pour des gens qui ne siègent parfois pas ou une fois par année.

Maintenant, si l'on prend des exemples concrets, on peut les justifier. Quand on parle de M<sup>me</sup> Dey Gremaud au Tribunal de la Gruyère, le choix a été fait avec les arguments suivants: la personne était déjà en place, travaillait dans ce Tribunal depuis deux ou trois ans. C'est la raison pour laquelle ce choix a été fait. On peut parler du Procureur général qui est présent. Il n'était pas en première position. Effectivement, il y avait:

- > M. le Procureur Jean-Luc Moser, dont certains doutaient;
- > M. Olivier Thormann;
- > M. Fabien Gasser.

Nous avons eu des discussions ici, et le pari a été fait sur le choix de la jeunesse.

Ce que dit M. Schneuwly est absolument juste. Quand nous parlons de naturalisations, il s'agit d'un sujet éminemment personnel. Nous en discutons ici pour savoir si l'on est d'accord ou pas. Si nous avons un choix de la Commission de justice sans aucun argument, aucun élément qui nous fait dire que telle personne est plus ou moins apte qu'une autre à être Président du tribunal. Ceci est vraiment regrettable car, dans ce cas, les choix sont faits sans aucune discussion et ceci est inconstitutionnel.

**Thévoz Laurent** (*ACG/MLB, SC*). Si je suis intervenu, c'est pour deux raisons:

1. il y a une obligation légale de la part de la Commission de présenter son rapport. Je suis quand même un peu surpris que l'on présente cela comme une revendication inacceptable. Je vous demande seulement de respecter la loi du Grand Conseil;
2. je n'ai aucun problème avec le fait que la Commission s'écarte de la recommandation du Conseil de la magistrature. J'aimerais seulement savoir pourquoi? Comment puis-je me faire une opinion si je n'ai aucune idée des arguments qui vous ont conduits à vous écarter de la recommandation qui vous est faite? Comment puis-je prendre, en toute conscience et transparence, une décision fondée et informée? Je n'y arrive tout simplement pas.

C'est pour cela que je demande que nous ayons un rapport de la Commission sur sa recommandation. J'insiste sur le fait que je veux avoir ce rapport.

**Kaelin Murith Emmanuelle** (*PDC/CVP, GR*). Je répète que la Commission de justice travaille avec une majorité. La majorité des membres de la Commission de justice, pour des raisons d'équilibre politique, de qualité de la candidate, a admis que M<sup>me</sup> Ariane Guye était une candidate qui pouvait remplir ce mandat. La Commission de justice n'a jamais analysé ni donné d'arguments pour les élections. C'est un organe de préavis et non un organe majoritaire.

Je me permets de répondre à M. le Député Mauron quand il nous parle de préavis au sujet de M. le Procureur général. Quand M<sup>me</sup> Dey Gremaud a été nommée, elle a été préavisée en numéro deux et M. Fabien Gasser était préavisé en numéro un. Je ne parlais pas de l'élection du Procureur général mais bien de celle du Tribunal de la Gruyère.

**Page Pierre-André** (*UDC/SVP, GL*). Je suis surpris des propos de M. le Député Mauron. Je crois qu'il vient ainsi nous donner des leçons. J'ai personnellement également été président du groupe parlementaire. Lorsque nous ne connaissons pas un candidat, nous pouvons l'inviter à nos séances de groupe et le présenter à nos collègues députés. Cela répond également à l'intervention de M. Thévoz. J'ai agi comme cela lorsque j'étais président. Quand nous avons reçu M. le Procureur général, nous avons reçu et auditionné les trois candidats. Vous pouvez agir ainsi concernant les juges.

**Kolly Nicolas** (*UDC/SVP, SC*). Je crois que certains font l'objet d'une grave mascarade. Ils viennent ici dénoncer et donner des leçons de morale alors qu'ils sont souvent les premiers à négocier des élections judiciaires avant même de connaître le préavis du Conseil de la magistrature.

M. le Député Thévoz, je m'étonne aussi de vos revendications. Pourquoi viennent-elles aujourd'hui? N'avez-vous jamais demandé à la Commission de justice de faire un rapport détaillé? J'accepte d'établir une analyse approfondie mais, dans six mois, on viendra dire que la Commission de justice viole la personnalité des candidats. Comme cela se fait au Conseil de la magistrature, lorsqu'il va dans notre sens nous sommes contents, et dans le cas inverse, nous sommes les premiers à déposer une intervention parlementaire. Je crois qu'il faut aussi penser que cela n'est pas une épreuve facile pour les candidats. Si l'on commence à établir un rapport public détaillé, cela n'est pas idéal au niveau de la protection de la personnalité. Tous les groupes parlementaires sont représentés au sein de la Commission de justice et le débat y a eu lieu. Les membres de cette Commission sont au courant des raisons pour lesquelles il y a eu ce préavis.

C'est de l'hypocrisie que de venir jouer les vierges effarouchées ici et de dire que l'on ne comprend pas le préavis de la Commission de justice.

**Schorderet Gilles** (*UDC/SVP, SC*). Je suis surpris des propos de M. Mauron. On a donné en exemple la Commission des naturalisations ou la procédure des naturalisations. On vante les auditions pour donner des préavis. M. Mauron, le groupe socialiste voudrait supprimer certaines auditions et que l'on ne pose plus de questions inquisitoires. Comment donner un préavis si l'on ne pose pas de questions? Quand on donne un préavis à la Commission des naturalisations, M. Thévoz, on ne vous présente pas chaque vie de chaque candidat à la naturalisation. On vous dit que le candidat remplit les conditions définies par la loi. Cela est le cas aujourd'hui pour les trois candidats, à vous de choisir. Je ne sais pas où vous voulez aller au niveau de l'argumentation des commissions?

A mon avis, comme l'a dit M. Kolly, il y a trois bons candidats: faites votre choix. Bien sûr que cela est politique. A la der-

nière session, nous avons une autre élection. J'ai aussi reçu des appels téléphoniques de la gauche pour me demander s'il fallait voter pour tel ou tel candidat, afin d'avoir une couleur politique élargie au niveau de la justice. Aujourd'hui, cela ne vaut plus parce que votre candidat n'a pas été élu la dernière fois. Soyez cohérents et tenez la route, chers collègues!

**Suter Olivier** (*ACG/MLB, SC*). Dans une élection de ce type-là, je crois que ce sont les qualités et les compétences du candidat ou de la candidate qui devraient prévaloir. Je rejoins mon collègue Thévoz quand il demande des explications sur cette élection controversée d'aujourd'hui. Le seul argument que j'ai entendu de la part de la présidente de la Commission de justice est celui de la sensibilité politique. A partir de là, je laisse le soin à chacun de se faire une opinion et de voter en son âme et conscience.

## Projet de loi 2014-DIAF-9 Médiation administrative (LMéd)

### Première lecture

#### ART. 1 AL. 1

**Le Rapporteur.** L'alinéa 1 explique l'organe de médiation administrative indépendant, au sens de l'article 119 de la Constitution, et institue la forme d'un médiateur ou d'une médiatrice cantonale.

**La Commissaire.** Effectivement, cet article met en œuvre l'article 119 de la Constitution qui dit: «Le Conseil d'Etat institue en matière administrative un organe de médiation indépendant».

**Mutter Christa** (*ACG/MLB, FV*). Je tiens d'abord à m'excuser auprès des membres du Grand Conseil, mais spécialement auprès de mon groupe et de la commission, pour mon retard annoncé et mon incapacité technique à transmettre le texte à mon groupe. Je dois avouer que j'ai totalement sous-estimé l'efficacité du travail du Grand Conseil pour faire avancer les premiers sujets à l'ordre du jour.

J'aimerais quand même expliquer pourquoi le groupe Alliance centre gauche trouve important d'avoir quelques termes modifiés dans l'article 1 notamment, qui donnent aussi du sens à cette loi. Nous avons modifié cet article 1 en commission, parce qu'il nous semblait que la formulation proposée donnait mieux l'idée des fonctions à remplir par cette loi. Là, je n'hésite pas à vous lire une citation qui date d'avril 2002, quand Louis Duc avait demandé l'institution d'une instance de médiation et qu'il avait expliqué aussi pourquoi il fallait un intermédiaire qui résolve à l'amiable et de façon préventive les conflits. Louis Duc avait dit à l'époque: «Cette instance permettrait également que tant et tant de citoyens de notre canton, complètement déstabilisés, rattrapés et paumés par le rythme infernal imposé à notre société, que tous ces gens-là trouvent à proximité un organe qui les écoute, les considère également et leur évite des procédures longues et coûteuses

en trouvant des compromis, des conciliations, bref, leur évite de tomber dans le ras-le-bol, la déprime inévitable, le suicide également, des actes irréfléchis.» Pourquoi demande-t-on qu'un médiateur agisse comme intermédiaire? C'est pour avoir une institution qui écoute d'abord les gens avant de les juger et qui les soutient dans leurs difficultés avec l'administration. J'aimerais aussi insister sur le fait que parfois il peut s'agir d'un réel conflit, mais très souvent ce sont d'abord des problèmes de mauvaise compréhension, de délais, de langage administratif souvent très codé et difficile à comprendre, un délai raté ou une lettre mal comprise, une démarche auprès de la fausse instance, un problème renvoyé de service en service, tout cela demande une personne qui agit comme intermédiaire. Nous pensons que sans l'existence de ce médiateur et malgré la bonne volonté des autorités et des services de répondre patiemment à des citoyens très mécontents, des problèmes peuvent s'accumuler et dégénérer.

Donc, avec cet article-là, nous voulons dresser la base pour une instance qui agit à l'écoute des citoyens et qui est facile d'accès.

> Adopté.

ART. 1 AL. 2

**Le Rapporteur.** L'article 1 al. 2 a fait l'objet d'une petite modification rédactionnelle dans la partie allemande. Je crois que c'est cet article aussi qui fait l'objet du premier amendement du député Ducotterd. J'aimerais l'entendre avant de pouvoir expliquer la position de la commission.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat se rallie à l'amendement de la commission pour la version allemande et souhaite entendre le député Ducotterd avant de donner son avis.

**Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC).** Comme je viens de le dire lors de l'entrée en matière, par ses tâches qui lui sont attribuées, le préfet n'a quasiment pas la possibilité de faire une bonne médiation. Il est l'autorité de recours, l'autorité de surveillance et s'il fait de la médiation dans un premier temps, ça veut dire qu'il n'aura pas la possibilité de remplir son rôle plus tard. Il devra alors choisir de se récuser et finalement ce sera une autre autorité qui va le remplacer. Contrairement à ce qui a été dit, le nouveau projet de loi donne de l'importance à cette médiation pour les communes. Cela devient un système automatique où chaque citoyen peut demander une médiation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. On le voit avec le chapitre 3 qui gère le principe de la médiation, que ce soit pour le médiateur cantonal, que ce soit pour le médiateur qu'est le préfet comme c'est prévu dans le projet de loi. Donc, ça veut dire que finalement on annule un des deux rôles du préfet: soit on le renforce dans sa position de médiateur, ce qui veut dire qu'il aura une faiblesse dans son rôle qui lui est attribué aujourd'hui, ou à l'inverse, il aura une faiblesse dans son rôle de médiateur et aura plus de poids dans son rôle qui lui est attribué aujourd'hui. Les deux fonctions ne sont pas compatibles.

Ensuite, il est vrai que dans les domaines qui lui sont attribués, aujourd'hui le 80% concerne les tâches du préfet et il ne pourra pas faire de médiation dans ces nombreux domaines.

Cela veut dire que finalement, les citoyens n'auront pas la possibilité d'avoir un médiateur dans ces tâches-là, car le préfet ne pourra pas faire une réelle médiation.

Je pense que la médiation doit être faite par une personne qui n'est pas politisée, de manière à ce que chacun ait une confiance en ce qui ressort de la médiation. Là, seul un médiateur nommé par le Conseil d'Etat à un poste non politisé, qui connaît la législation, pourra faire une réelle médiation.

C'est pour cette raison que je propose de rajouter à l'alinéa 2 que la médiation comprend les autorités administratives cantonales et communales et à l'alinéa 4, qu'on supprime le principe de la médiation par les préfets, introduit dans cette loi, ce qui est nouveau.

**de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV).** Vous dites qu'on ne prend effectivement que l'alinéa 2, mais vous comprenez bien que si on accepte l'alinéa 2, cela remet en cause la proposition faite par la commission à l'alinéa 4, c'est-à-dire de supprimer les affaires communales de cette loi. Donc, est-ce qu'on fait quand même le débat aussi sur cet alinéa 4?

Comme vous l'avez entendu, il y a trois solutions, trois propositions: il y a celle de l'avant-projet qui prévoyait que c'était le préfet qui s'assurait de la médiation pour les affaires communales, celle de la commission qui exclue toutes les affaires communales et la troisième, que le médiateur cantonal soit chargé des affaires communales.

Dans les débats de la commission, il y a plusieurs voix qui se sont élevées, comme vient de le faire d'ailleurs notre collègue Ducotterd, pour ne pas mettre les affaires communales dans la sphère de compétences du préfet. Effectivement, il y a des reproches que l'on peut faire à ce rôle-là, mais je dois quand même dire que le préfet serait la personne le mieux à même de traiter ces affaires communales, car c'est celui qui connaît son district. Le groupe libéral-radical me soutient dans cette vision des choses en ce sens que de mettre un médiateur cantonal pour les affaires communales, cela donnerait vraiment l'impression à certaines communes d'être mises sous tutelle, d'avoir un shérif qui vient leur dire comment elles doivent traiter des affaires. Vous le savez, nous avons de plus en plus de peine à trouver des personnes qui soient d'accord d'entrer dans des conseils communaux; je pense que si on ajoute ce contrôle supplémentaire cantonal, cela ne faciliterait pas les choses.

C'est pour ces raisons que j'ai pu être d'accord à ce que l'on sorte des affaires communales. Mais, il ne faut en tout cas pas mettre les affaires communales dans la sphère de compétences du médiateur cantonal. C'est pour cela que dans un premier temps, le groupe libéral-radical soutiendra le compromis trouvé par la commission, c'est-à-dire de sortir ces affaires communales de la sphère du médiateur cantonal.

**Boschung Bruno (PDC/CVP, SE).** J'étais aussi membre de la commission et c'est vrai que ce thème a été largement discuté, au niveau de ces tâches cantonales. Si la solution était la proposition de notre collègue Ducotterd, cela voudrait dire que c'est la même personne qui gèrerait en même temps toutes les doléances de nos citoyens sur le plan communal. Dans le

message, on prévoyait une médiation administrative pour les affaires cantonales et laissait aux préfets la charge des affaires communales; ainsi, il était prévu d'engager un médiateur pour un taux d'occupation de 50 à 80%, avec des frais annuels d'environ 200 000 francs. Imaginons maintenant que cette même personne soit aussi chargée de tous les problèmes communaux, je pense que ça ne suffirait jamais avec ce taux d'occupation ou ça serait au moins à revoir.

**Le Rapporteur.** La proposition Ducotterd vise à étendre le champ d'application de la loi aux affaires communales, par le médiateur instauré par la loi. La commission a débattu de cette possibilité. Elle a d'abord écarté l'intervention du préfet, mais elle a également débattu de la possibilité de laisser le médiateur gérer également les affaires communales, puis elle a également rejeté cette proposition pour les raisons suivantes:

La première c'est le respect de l'autonomie communale. Les communes se plaignent toujours de la trop grande ingérence dans leurs affaires et là on ne voulait pas mettre une nouvelle ingérence et imposer l'intervention de ce médiateur. Le Grand Conseil fait confiance aux communes. Si les communes veulent instaurer un médiateur, elles sont libres, si elles veulent faire appel à des médiateurs ad hoc, elles sont également libres de le faire.

Il y a aussi le contexte communal qui est différent. Les communes sont différentes entre elles. Et il y a aussi l'application du principe de subsidiarité, soit une plus grande proximité au niveau des communes.

Enfin, l'application du médiateur cantonal aux communes et au travail du conseil communal ne va pas dans le sens de la médiation administrative, qui vise une intervention uniquement pour l'administration et non pas également pour les élus politiques que sont les membres d'un conseil communal.

Avec ces quelques considérations, la commission et moi-même vous recommandons de rejeter la proposition Ducotterd visant à étendre la loi aux affaires communales.

**La Commissaire.** Effectivement, nous nous retrouvons face à trois propositions:

La proposition de l'avant-projet prévoyait de déléguer au préfet les conflits entre les administrés des communes et les autorités communales. Ce sont les préfets qui réglaient ces conflits-là. C'est l'habitude chez les préfets et nous n'allons pas remettre en cause ce système qui a de nombreux avantages, notamment ceux de la proximité et de l'existence déjà actuelle.

Par contre, le Conseil d'Etat soutient toujours cette proposition que les préfets règlent les conflits entre les administrés et les communes. Mais la commission, elle, souhaite sortir le champ d'activité communal de cette loi, ce qui est aussi une possibilité. En tous les cas, le Conseil d'Etat s'oppose fermement à la proposition Ducotterd, qui viserait à faire du médiateur un super-shérif pour tous les conflits du canton. Il manque effectivement, dans le projet de médiation administrative, la possibilité de résoudre les conflits entre une auto-

rité communale et le préfet. Je pense que c'est peut-être ce à quoi fait allusion M. Ducotterd. Actuellement, s'il y a un conflit entre une autorité communale et le préfet, il y a notamment la possibilité de s'adresser au Conseil d'Etat. Mais ce n'est pas pour ce cas de conflit entre autorités communales et préfet, qui est relativement rare, qu'il faut maintenant étendre le rôle du médiateur à toutes les activités communales.

Donc, en résumé, le Conseil d'Etat est vivement opposé à la proposition Ducotterd. Il ne se rallie pas à la proposition de la commission, mais celle-ci est néanmoins plus raisonnable que la proposition Ducotterd.

> Au vote, la proposition de la commission, opposée à la proposition de M. Ducotterd, est acceptée par 81 voix contre 11 et 1 abstention.

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

Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Zamöning Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 11.*

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

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), 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 Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), 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), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), 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), 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), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoit (SC,PS/SP), 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), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP),

Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 81.*

*S'est abstenue:*

Mutter Christa (FV,ACG/MLB). *Total: 1.*

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

ART. 1 AL. 3

**Le Rapporteur.** C'est à cet article que la commission a souhaité reformuler les objectifs de la loi, ceci dans le but de trouver une formulation davantage axée sur le service aux citoyens. Pour cette modification, la commission s'est inspirée de la législation vaudoise.

Ainsi, les buts de cette loi seront:

- > aider les administrés dans leurs rapports avec les autorités et servir d'intermédiaire lors de différends;
- > favoriser la prévention ainsi que la résolution à l'amiable des conflits entre les autorités et les administrations;
- > encourager les autorités à favoriser de bonnes relations avec les administrés;
- > contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités et éviter des reproches infondés.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat se rallie à la formulation de la commission qui est effectivement plus conviviale.

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

ART. 1 AL. 4

**Le Rapporteur.** Concernant l'alinéa 4 et comme je l'ai expliqué dans l'entrée en matière, la commission a décidé d'exclure du champ d'application de cette loi les affaires communales, raison pour laquelle l'alinéa 4 a été supprimé par la commission. A noter quand même qu'une médiation communale découle également de la proximité qui existe souvent entre les conseils communaux et les citoyens. On doit faire confiance à cette proximité.

Je vous recommande de soutenir l'abrogation de cet alinéa et la version de la commission.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat ne souhaite pas soutenir l'abrogation de cet alinéa, parce qu'il tient à donner un signal de la valeur du travail de proximité effectué par les préfets dans nos districts. Si vraiment le plénum souhaitait supprimer le travail des préfets pour clarifier la loi, il faudra en tous les cas le maintenir à l'article 27, qui modifie par extension la loi sur les préfets.

**Mutter Christa (ACG/MLB, FV).** Effectivement, nous avons eu un petit flou, comme M<sup>me</sup> de Weck l'a mentionné, concernant l'article 1 au sujet des affaires communales.

Ici, nous avons le problème du rôle des préfets et c'est pour ça que la commission a souhaité biffer toute l'application du rôle là où un préfet porte plusieurs casquettes. Il interviendra non seulement comme médiateur, mais il a aussi une fonction juridique et déjà aussi une certaine fonction de médiateur au niveau des communes. Donc, la commission a jugé plus utile de supprimer le rôle du préfet. De plus, il me semblait important de clarifier d'abord cette question, avant de rediscuter peut-être en deuxième lecture s'il est utile de régler la médiation au niveau communal, dans le sens de la proposition de M. Ducotterd, soit de confier cette tâche au médiateur cantonal. Mais je ne nous vois pas attribuer un rôle supplémentaire au préfet.

Le groupe Alliance centre gauche soutient la version de la commission.

**de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV).** Le groupe libéral-radical est conscient du travail énorme que fait le préfet dans les districts et du rôle qu'il joue auprès des communes. Je ne peux pas souscrire aux paroles de mon collègue Ducotterd; la méfiance qui s'en dégageait n'est pas ce que ressentent les membres du groupe libéral-radical. Au contraire, c'est un pivot essentiel au fonctionnement de notre canton.

Toutefois, un compromis a été trouvé dans la commission entre ceux qui voulaient tout donner au médiateur, comme je l'ai dit précédemment, et ceux qui le donnaient au préfet. Je crois que ce compromis est juste parce qu'il respecte l'autonomie communale. On craint beaucoup plus qu'un médiateur cantonal s'occupe des affaires communales.

C'est pour cette raison que le groupe libéral-radical ne pourra pas soutenir le Conseil d'Etat, mais restera sur la position de la commission, à savoir que les affaires communales sont sorties de cette loi.

**Le Rapporteur.** Je n'ai pas d'autre commentaire et je vous recommande de suivre la proposition de la commission, à savoir la version bis et l'abrogation de cet alinéa.

- > Au vote, la proposition de la commission (projet bis), opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 69 voix contre 16 et 1 abstention.

*Ont voté en faveur de la proposition de la commission:*

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), 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 Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), 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), 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), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kaelin Murith

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1345ss.

Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-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), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Rey Benoît (FV,ACG/MLB), Roubaty François (SC,PS/SP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total 69.*

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

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP). *Total 16.*

*S'est abstenu:*

Schneuwly André (SE,ACG/MLB). *Total 1.*

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

ART. 2

**Le Rapporteur.** L'article 2 concerne les autorités concernées par ladite loi. A l'alinéa 1, il y a une petite modification rédactionnelle dans la version allemande. Je vous épargnerai ma lecture. Et à l'alinéa 2, let a, il y a une modification qui découle de la décision prise, à savoir de ne pas soumettre à cette loi les affaires internes des communes.

Je vous recommande donc de suivre la version de la commission

**La Rapporteuse de minorité.** Je reviens avec ma proposition de minorité concernant l'article 2 alinéa 3, let c et d. Tout d'abord, mes liens d'intérêts sont les mêmes que les vôtres. Nous sommes tous dans ce Conseil, toutes et tous de potentiels justiciables. Il n'y a pas besoin d'être un dangereux malfaiteur pour avoir affaire à la justice. Un problème de circulation routière, de la mésentente dans un couple, un voisin procédurier ou encore des irrégularités après la signature d'un contrat peuvent précipiter tout un chacun dans une procédure judiciaire, dont la compréhension peut s'avérer difficile pour un non-juriste. J'ai réuni par exemple un petit florilège de documents écrits produits par les instances judiciaires:

1. Le for, à raison du lieu en matière d'assistance judiciaire, qui est fixé implicitement au lieu où se déroule la procédure dans le cadre de laquelle l'assistance judiciaire est requise, la compétence, à raison de la matière étant fixée par le droit cantonal.
2. Ainsi, la procédure devra être introduite à une certaine date, la requérante exposant, si tel n'est pas le cas, les motifs pour lesquels la litispendance n'a pas encore été créée.
3. A propos d'une pension alimentaire: Elle sera indexée au début de chaque année sur la base de l'indice suisse des prix à la consommation du mois de novembre précédent, pour autant que le revenu du débit rentier soit adapté dans la même mesure.

J'en passe et des meilleures, comme de fixer ex aequo et bono une indemnité due. Je me mets facilement à la place des personnes récipiendaires de ces courriers, déjà fragilisées par leur présence dans un processus judiciaire. J'imagine leurs questions: qu'est-ce que ça signifie? Qu'est-ce que je dois faire? Est-ce que je dois faire recours? Et quand? Et comment? Pouvoir, dans ces moments-là, bénéficier des explications avisées d'un médiateur ou d'une médiatrice, cela me paraît tout à fait justifié et susceptible d'apporter explications et apaisement pour éviter stress et malentendus, générateurs de sentiments d'injustice et de colère, jamais profitables.

Pour laisser aux Fribourgeoises et aux Fribourgeois la possibilité de bénéficier, en faisant appel au bureau de la médiation, de conseils et d'informations aussi quand ils rencontrent des difficultés avec les autorités judiciaires, je soutiens cette proposition de la minorité de la commission de laisser au futur médiateur ou à la future médiatrice la possibilité d'intervenir aussi en ce qui concerne les rapports des administrés avec les autorités judiciaires et de la poursuite pénale.

Pour ce faire, il faut supprimer à l'article 2 alinéa 3, les lettres c et d, qui excluent ces autorités de la sphère d'activité du médiateur ou de la médiatrice. Cette étendue du champ d'action du bureau de la médiation, dans un domaine aussi sensible, nécessite une claire délimitation de ses compétences lorsqu'il sera saisi d'une demande qui concerne les autorités judiciaires, pour les cantonner exclusivement au domaine de l'information. Il conviendra alors d'en définir précisément le cadre, en ajoutant trois alinéas à l'article 4 «Champ d'application matériel». Ces alinéas font partie des propositions de minorité dont je vous ai fait la lecture tout à l'heure in extenso, mais je vous les rappelle brièvement:

- > L'alinéa 4 dirait que, lorsqu'il est saisi d'une cause qui concerne les autorités et offices judiciaires ou le Ministère public, le médiateur se limite à favoriser une meilleure compréhension.
- > L'alinéa 5 préciserait que la médiation ne devra jamais avoir pour but de modifier ou de revoir le contenu de décisions judiciaires, ni d'exercer une influence sur celles-ci.
- > Enfin, brièvement, l'alinéa 6 dirait que l'intervention du médiateur ne suspend pas les effets d'une décision rendue par l'autorité judiciaire.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1345ss.

Ces alinéas figurent dans la loi vaudoise sur la médiation administrative, à l'article 30 «Buts et limites». Ils permettent aux Vaudois et aux Vaudoises de consulter leur bureau de la médiation administrative pour des causes qui concernent les autorités judiciaires depuis plus de 10 ans... *[temps de parole écoulé; microphone coupé]*

**de Weck Antoinette** (PLR/FDP, FV). J'ai entendu les arguments de M<sup>me</sup> Lehner-Gigon, qu'elle a eu d'ailleurs le plaisir de nous exposer au sein de la commission. Malheureusement, je ne suis pas du même avis, comme vous pouvez bien vous en douter, puisque j'ai déjà eu cette position au sein de la commission. Et pourquoi? C'est vrai que la justice a son jargon, mais les médecins ont aussi le leur, toute science a son jargon. Mais qui, de nos jours, se présente seul devant un tribunal? L'assistance judiciaire, vous l'avez vu dans les comptes, vous l'avez vu lors de la modification de la loi sur la justice, est largement accordée et même très largement accordée. C'est-à-dire que la personne ne se retrouve pas seule devant un juge, n'est pas seule pour recevoir le courrier, parce que ce courrier n'arrive pas chez elle, mais chez son avocat. Et l'avocat est la personne le mieux à même pour conseiller le justiciable, pour lui expliquer ce que veulent dire le for, la litispendance ou d'autres termes. On n'a pas dit qu'un médiateur devait être juriste. Qui nous dit qu'un médiateur peut comprendre certains termes? Est-ce que vous ne croyez pas que pour le justiciable, il est mieux d'aller chez son avocat plutôt que de prendre conseil chez un médiateur qui pourra peut-être lui dire des choses erronées? Je pense qu'au contraire, il faut laisser les spécialistes s'occuper de leur domaine et non pas faire croire aux gens qu'on peut parler de tout n'importe comment.

Quand vous parlez de la loi vaudoise, il faut savoir que les Vaudois n'ont pas une institution qui nous a fortement occupée aujourd'hui, à savoir le Conseil de la magistrature. Le Conseil de la magistrature est justement là lorsqu'une personne a l'impression que la justice ne fait pas son travail, qu'il y a des délais trop longs. Elle peut se plaindre auprès du Conseil de la magistrature. Avant, c'était le Tribunal cantonal, ce qui est encore le cas dans le canton de Vaud. D'ailleurs, ils ont envie d'introduire un Conseil de la magistrature. Je suis sûre que vu l'exemple de notre Conseil de la magistrature, ils le feront.

Raison pour laquelle je vous demande de ne pas étendre les compétences du médiateur aux affaires judiciaires.

**Le Rapporteur.** Je réponds par rapport à la proposition de la minorité de l'article 2 alinéa 3, à savoir les lettres c et d. Donc, la proposition de la minorité vise à étendre le champ d'application de la médiation administrative aux autorités judiciaires et autorités de poursuite pénale. La majorité de la commission vous propose de rejeter ces propositions pour les raisons suivantes:

1. Les juridictions pénale, civile et administrative connaissent déjà largement la procédure de conciliation qui instaure et permet un dialogue;
2. Il n'est pas judicieux, pour le bon fonctionnement de la justice, de faire interférer un médiateur externe dans leurs décisions et leur fonctionnement;

3. Les différentes procédures et législations sont relativement complexes, de telle sorte qu'il serait impossible au médiateur de tout connaître afin qu'il puisse mener une réelle médiation efficace;
4. Les tribunaux et les greffes de notre canton sont déjà à disposition pour expliquer une décision mal comprise et il faut aussi compter sur cette proximité.

Avec ces quelques remarques, je vous remercie de soutenir la version du Conseil d'Etat, soutenue par la majorité de la commission et de refuser la version de la minorité.

**La Commissaire.** Je rajouterai aux arguments du rapporteur qu'il existe des bureaux de médiation, comme la médiation pénale pour les mineurs. De toute façon, si on introduisait cet élargissement du champ d'activité à l'appareil judiciaire, on ne pourrait que jouer un rôle d'information. Dans ce sens, le Conseil d'Etat considère qu'il ne vaut pas la peine de jouer ce rôle d'information, puisque d'autres le jouent déjà.

Donc, je vous propose de soutenir la version de la commission.

- > Au vote, la proposition de la commission concernant l'alinéa 2, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 87 voix contre 5 et 3 abstentions.

*Ont voté en faveur de la proposition de la commission:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,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), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), 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), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), 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), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/



MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfél-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total 87.*

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

Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total 5.*

*Se sont abstenus:*

Berset Solange (SC,PS/SP), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Schnyder Erika (SC,PS/SP). *Total 3.*

- > Au vote, la proposition de minorité concernant l'alinéa 3, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 56 voix contre 34 et 3 abstentions.

*Ont voté en faveur de la proposition de minorité:*

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,ACG/MLB), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Corminbœuf-Strehlow Dominique (BR,PS/SP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johnner-Etter Ueli (LA,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), 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), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). *Total 34.*

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

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey Pascal (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), 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), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 56.*

*Se sont abstenus:*

Berset Solange (SC,PS/SP), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP). *Total: 3.*

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

ART. 3

**Le Rapporteur.** Par rapport à l'article 3, il y a déjà une petite erreur dans la retranscription du travail de la commission. C'est tout l'article qui a été biffé par la commission et non seulement l'alinéa 4, comme cela est indiqué. Il s'agit d'une suppression de cet article qui découle de la décision de ne pas soumettre la loi aux affaires communales, conformément aux deux votes que vous avez déjà faits. Je vous recommande de soutenir la proposition de la commission.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat avait clairement soutenu les préfets, mais étant donné que vous avez donné le premier signal, il n'y a plus de sens de ne pas biffer cet article 3.

Je ne me rallie pas, mais je constate que, logiquement, on ne peut pas le maintenir au vu des précédents votes.

Le Conseil d'Etat m'a demandé de ne pas me rallier aux propositions de la commission concernant le travail des préfets mais, étant donné la logique législative et pour vous épargner un vote, nous nous rallions à la proposition de biffer cet article de droit.

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

ART. 4

**Le Rapporteur.** Donc l'article 4 prévoit le champ d'application matériel de la loi.

Concernant l'alinéa 2, la commission a apporté une modification d'ordre rédactionnel afin de bien préciser que cette loi ne s'applique pas dans les rapports de travail entre les collaborateurs et l'Etat en tant qu'employeur. Cet article fait aussi l'objet d'une proposition de la minorité, à savoir l'ajout des alinéas 4, 5 et 6. Elle vise à élargir aux autorités judiciaires le champ d'application de cette loi. Cependant, et conformément à votre vote, je ne sais pas si cette proposition de la minorité est maintenue. Dans tous les cas, la commission vous recommande, à la majorité, de le rejeter.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1345ss.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat se rallie à la version de la commission.

Il ne se rallie pas à la proposition de la minorité.

**La Rapporteuse de minorité.** Cela va de soi que si les autorités judiciaires ne font pas partie du champ d'action de la future médiatrice ou du futur médiateur, il n'y a pas lieu de nuancer son intervention dans l'article 4.

Je reviendrai en deuxième lecture.

- > 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. 5

**Le Rapporteur.** Nous entrons ici dans le deuxième chapitre de la loi. L'article 5 concerne les conditions de nomination du nouveau médiateur. La commission a apporté une petite modification rédactionnelle à la lettre c dans la version allemande et vous propose également d'ajouter un alinéa 2. Il s'agit d'avoir les mêmes conditions de nomination que celles prévues dans la loi sur la justice dans son article 9 al. 2 concernant la nomination d'un médiateur étranger. En particulier, il est précisé que le médiateur doit habiter dans le canton. Le but est d'assurer une certaine connaissance du canton.

- > 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. 6

**Le Rapporteur.** L'article 6 prévoit que le médiateur soit nommé pour une durée indéterminée. Le but de ces dispositions est de donner au médiateur une indépendance utile à l'exercice de sa fonction. Il ne serait pas souhaitable qu'il soit soumis à une reconduction et qu'il adapte son travail à cet ultimatum. La commission vous recommande de suivre la proposition initiale du Conseil d'Etat.

- > Adopté.

ART. 7

**Le Rapporteur.** Cet article prévoit le rattachement administratif à la Chancellerie. Il ne s'agit là que d'un rattachement administratif et non d'une subordination à la Chancellerie.

- > Adopté.

ART. 8

**Le Rapporteur.** Cet article rappelle le principe de l'indépendance du médiateur.

- > Adopté.

ART. 9

**Le Rapporteur.** Cet article vise les cas d'empêchement de fonctionner pour des raisons médicales, par exemple. Le Conseil d'Etat a la possibilité de nommer pour ce faire un médiateur ad hoc.

- > Adopté.

ART. 10

**Le Rapporteur.** L'article 10 règle les cas de révocation pour justes motifs. A noter que si les conditions de nomination ne sont plus remplies, il serait possible de faire des exceptions, cela nous a été confirmé en commission. Par exemple, si le médiateur n'est plus domicilié dans le canton durant une période limitée, cela n'engendrerait pas directement sa révocation. Sinon, cet article a également fait l'objet de modifications rédactionnelles que je vous recommande d'accepter.

- > 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. 11

**Le Rapporteur.** Cet article précise que le médiateur s'organise librement et dispose d'une enveloppe budgétaire pour fonctionner. Pour la première année, la commissaire nous a informés que le budget serait, semble-t-il, de 250 000 frs et que le médiateur serait probablement en classe de salaire 28. Enfin, la loi impose quand même que le médiateur ait ses bureaux auprès de la Commission de la transparence et de la protection des données, ceci dans un but de synergie évoqué précédemment dans l'entrée en matière.

**La Commissaire.** Je confirme.

- > Adopté.

ART. 12

**Le Rapporteur.** L'article 12 vise à protéger le secret de fonction du médiateur et à l'autoriser à refuser de témoigner. Cela est indispensable au bon fonctionnement de la médiation et afin de garantir et de maintenir le lien de confiance entre l'administré et le médiateur.

- > Adopté.

ART. 13

**Le Rapporteur.** Il s'agit là d'une liste non exhaustive des tâches du médiateur. La commission a apporté une petite modification rédactionnelle dans la version française, alinéa 1 let. b que je vous recommande d'accepter également.

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

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1345ss.

## ART. 14

**Le Rapporteur.** Il s'agit là d'un article important de la loi qui indique que le médiateur ne peut agir que sur saisine, soit suite à la demande d'un administré. Cet article fait l'objet d'une proposition de la minorité de la commission qui souhaite permettre au médiateur d'intervenir de sa propre initiative. Il s'agit là d'un changement de paradigme important qui étend la fonction de médiateur vers l'institution de l'ombudsman, avec un pouvoir étendu. La commission était contre le fait de donner davantage de pouvoir au médiateur, donc qu'il puisse agir de sa propre initiative. Le rôle de contrôle de l'administration, tâche constitutionnelle, doit être assuré par le Grand Conseil et non par un médiateur. Le médiateur doit intervenir uniquement sur demande et non de son propre chef.

Par conséquent, la majorité de la commission vous recommande de rejeter cette proposition de minorité.

**La Rapporteuse de minorité.** L'article 14 interdit au médiateur ou à la médiatrice d'agir de sa propre initiative. Pourtant, il a semblé aux minoritaires tout à fait judicieux que soit donnée au Bureau de la médiation cette possibilité pour poursuivre le but du Bureau de la médiation administrative, qui est décrit à l'article 1 let. 3 al. c qui dit que «le Bureau contribue à améliorer le fonctionnement des autorités». C'est pour cela qu'il nous semble tout-à-fait judicieux de laisser à la future médiatrice ou au futur médiateur la possibilité d'agir de sa propre initiative de manière à ce que, si dans ses tâches il ou elle se rend compte qu'il y a quelques améliorations à donner dans le fonctionnement de certaines administrations, il ou elle peut le signaler.

C'est pour cela que, pratiquement, nous modifierions l'article en disant «il ou elle peut agir de sa propre initiative» à la place de «il ou elle ne peut agir de sa propre initiative.»

**La Commissaire.** La gestation de ce projet a été longue, comme vous avez pu le constater. Et comme le message du Conseil d'Etat l'indique, une nuance entre la version française et la version allemande de la Constitution a laissé planer un doute quant à la nature de l'entité à mettre en place. Devait-on mettre en place un organe de médiation en suivant la version française ou une «ombudsstelle» avec un ombudsman qui peut intervenir de son propre chef en suivant la version en allemand? La levée de ces hésitations a nécessité un très important travail et plusieurs consultations internes puis publiques. Le résultat fribourgeois qui vous est présenté aujourd'hui a permis de trouver le bon équilibre en s'inspirant des expériences réalisées par d'autres cantons ou par la Confédération dans des conditions similaires.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat vous invite à rejeter cette proposition de minorité afin de conserver l'équilibre du projet.

**Mutter Christa (ACG/MLB, FV).** Je vous invite à soutenir la minorité de la commission car j'ai l'impression que l'on donne une interprétation erronée de cette saisine d'office.

Il ne s'agit aucunement d'un contrôle que le médiateur ferait sur des affaires concernant l'administration. Mais,

dans d'autres cantons et pays qui connaissent une instance d'Ombudsman ou de médiateur, on considère que le médiateur ou la médiatrice devrait pouvoir se saisir exceptionnellement d'une situation d'une manière préventive, dans des cas où il ou elle constate des problèmes. Notamment, il y a des personnes ayant des problèmes qui n'osent pas s'adresser au médiateur, soit il y a des conflits, soit ils sont dans l'incapacité de s'adresser directement à la bonne instance, soit le médiateur a connaissance, par des tierces personnes, d'un problème qui est en train de dégénérer. Tout cela fait qu'il pourrait être intéressant que le médiateur s'occupe d'une affaire avant qu'elle n'éclate au grand jour, avant que cela ne pose d'énormes problèmes.

Je vous donne un exemple concret: vous avez tous reçu la semaine dernière un e-mail d'une personne qui a un conflit avec un office cantonal. Personnellement, à la lecture de cet e-mail, je n'ai pas compris le problème, mais j'ai compris qu'il s'agissait d'une personne qui d'adressait au Grand Conseil, car elle trouvait que la loi fédérale était mal faite. Elle trouvait également qu'elle n'était pas bien traitée par rapport à des étrangers étant dans la même situation. Un cas comme celui-ci, où il y a une grande incompréhension entre des employés d'un office cantonal et une personne, où l'on devine qu'il s'agit d'un problème existant depuis un certain temps, devrait pouvoir être traité par un médiateur qui essaierait de régler cela à l'amiable. D'ailleurs cette saisine d'office que nous demandons ici est la règle dans les autres lois de médiateurs en Suisse. Cette formulation figurait aussi dans la première version de l'avant-projet fribourgeois, avant qu'il n'entre dans les méandres de la consultation. Ce n'est donc pas une idée révolutionnaire ou nouvelle, c'est une idée qui va de soi partout où un médiateur travaille et cela fonctionne très bien.

Je vous invite à soutenir la minorité de la commission.

**de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV).** Le groupe libéral-radical soutiendra la version initiale, à savoir que ce médiateur doit rester au sein de l'administration, il ne doit pas devenir le shérif ou la bonne conscience de l'administration et se muer en fouineur qui va regarder comment travaillent les différents services et se mettre à les dénoncer et à faire la loi. Je crois qu'il est important que cette personne garde son rôle, qu'elle soit à l'écoute. Effectivement, le cas soulevé par M<sup>me</sup> Mutter, il s'agit d'une personne qui pourrait s'adresser au médiateur. Le médiateur pourrait, en vertu de l'article 22, donner une recommandation lorsque le litige est terminé, il peut émettre des recommandations après la clôture du processus de médiation. Il a cette possibilité d'intervenir aussi auprès des services une fois que le litige est terminé. Je crois qu'il faut en rester comme cela est prévu par la loi, pour maintenir cet équilibre.

Je vous recommande donc de ne pas suivre la proposition de la minorité.

**Le Rapporteur.** La position de la majorité de la commission rejoint totalement les propos de M<sup>me</sup> la Députée de Weck; elle vous recommande énergiquement de refuser cette proposition qui est contraire à la solution du médiateur retenue par

cette loi. Ce n'est pas une bonne proposition dans le cadre du choix de loi que nous avons fait jusqu'à maintenant.

Je vous recommande de soutenir la version initiale.

**La Commissaire.** En réponse à M<sup>me</sup> Mutter: cet avant-projet n'a jamais compris de prérogative d'Ombudsman et ne s'est pas perdu dans les méandres de l'administration.

Il s'agit d'un précédent projet qui avait échoué. Ce projet-là a été fait par une commission, il est équilibré, il permet effectivement au médiateur d'émettre des recommandations, il est soutenu par l'administration qui, elle, doit faire des efforts de proximité. Tous les employés de l'Etat doivent faire des efforts pour être compris des administrés auxquels ils ont affaire. Le fait d'introduire un super-shérif découragerait aussi une partie de l'administration.

C'est pourquoi nous vous recommandons de ne pas accepter la proposition de minorité.

- > Au vote, la proposition de minorité, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 46 voix contre 34 et 3 abstentions.

*Ont voté en faveur de la proposition de minorité:*

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Décrind Pierre (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP). *Total: 34.*

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

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Dafflon Hubert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), 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), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann

Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 46.*

*Se sont abstenus:*

Berset Solange (SC,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB). *Total: 3.*

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

ART. 15

**Le Rapporteur.** L'article 15 concerne la recevabilité d'une demande de médiation. Le projet du Conseil d'Etat prévoyait que la requête ne devait se faire que par écrit. La commission a décidé de rendre plus accessible la médiation en ouvrant la possibilité de déposer une requête par oral.

Pour la commission, le fait qu'il faille déposer une demande par écrit pouvait décourager certaines personnes en difficulté. C'était plus judicieux de prévoir «par oral», tout en sachant qu'ensuite la demande devra être retranscrite par écrit par le médiateur.

Donc, je vous recommande de soutenir la proposition de la commission.

- > 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. 16

**Le Rapporteur.** L'article 16 précise notamment l'influence de la médiation sur les délais fixés par la loi, à savoir que ceux-ci ne seront pas suspendus.

**La Commissaire.** Nous soutenons l'article 16 dans la version initiale.

- > Adopté.

ART. 17

**Le Rapporteur.** L'article 17 vise les cas de récusation.

- > Adopté.

ART. 18

**Le Rapporteur.** L'article 18 règle les cas de demandes de médiation qui n'entreraient pas dans le champ d'application de la loi.

- > Adopté.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1345ss.

## ART. 19

**Le Rapporteur.** Cet article détaille le mode d'examen d'une affaire soumise au médiateur. L'alinéa 3 let. e permet au médiateur de faire appel à des personnes tierces pour effectuer des médiations dans des cas spécifiques.

Enfin, cet article a fait l'objet d'une petite modification rédactionnelle que je vous recommande d'adopter.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat se rallie à la modification rédactionnelle proposée par la commission.

- > 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. 20

**Le Rapporteur.** L'article 20 fixe l'entraide administrative en matière de médiation.

- > Adopté.

## ART. 21

**Le Rapporteur.** Cet article a fait l'objet également d'une modification rédactionnelle en allemand et de l'ajout, à la fin de l'alinéa, de la phrase indiquant que: «L'article 25 est réservé»; ceci afin qu'il n'y ait pas de contradiction dans la loi, puisque le médiateur pourra prendre des décisions en matière de fixation des émoluments.

- > 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. 22

**Le Rapporteur.** L'article 22 donne le droit au médiateur d'émettre des recommandations à l'administration lorsqu'il le juge nécessaire, dans le but bien sûr d'améliorer le fonctionnement de l'administration. Cet article a également fait l'objet d'une modification rédactionnelle.

- > 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. 23

**Le Rapporteur.** Je me permettrai d'expliquer l'article 23 en lien avec l'article 24 puisque l'un découle de l'autre. Cela concerne les coûts. Ces deux articles ont été remodelés par la commission. L'article 23 fixe le principe, à savoir que la médiation doit être gratuite. Pour la commission, la gratuité était importante car cette nouvelle institution doit être

accessible à tous, également à ceux qui n'ont pas de moyens financiers. Donc la commission va plus loin que le projet du Conseil d'Etat à ce sujet.

Ensuite, l'article 24 prévoit quand même une exception à la gratuité, à savoir que l'alinéa 1 prévoit que les débours peuvent être facturés s'ils représentent un montant important ou lors de requêtes téméraires, abusives ou introduites à la légère.

Le rapport de minorité demande de supprimer cette exception à la gratuité, donc de demander une gratuité totale pour la médiation.

Pour la majorité de la commission, il est important de pouvoir quand même facturer quelque chose dans certains cas afin de limiter les abus. Le médiateur ne pourra pas faire des miracles et on sait que face à certains quérulents sa tâche sera ardue. De ce fait, si l'administré exagère dans ses demandes, il faut prévoir la possibilité d'une facturation et ceci dans un but dissuasif. Mais la commission a volontairement formulé ces articles de façon ouverte et ils devront être précisés dans le règlement.

Cependant, la commission insiste pour que le principe de gratuité soit respecté et que la possibilité d'une facturation soit utilisée de façon restrictive, uniquement en cas d'abus. Mais pour le bon fonctionnement de ce nouveau bureau, il est important de laisser la possibilité de pouvoir facturer les débours et émoluments en cas d'abus.

Par conséquent, la commission vous recommande de rejeter la proposition de la minorité à l'article 24 et donc d'adopter la modification apportée à l'article 23 et ensuite à l'article 24.

- > 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. 24

**Le Rapporteur.** Je renvoie à ce que j'ai dit précédemment à savoir qu'il est important pour le bon fonctionnement de ce bureau qu'il soit possible en cas d'abus de facturer les émoluments et les débours mais que cette possibilité devra être appliquée de façon restrictive et c'est cela, le vœu de la commission.

Je vous recommande d'accepter la proposition bis et de rejeter la proposition de la minorité.

**La Rapporteuse de minorité.** Le groupe de minorité, en troisième proposition et toujours dans le but d'offrir un bureau de la médiation abordable à toutes et à tous, avait souhaité supprimer l'article 24 qui prévoit des exceptions à la gratuité: «...si les débours représentent un montant important». Justement, ce montant n'était pas chiffré. L'importance de ce montant qui ne peut pas être défini nous a paru être susceptible de retenir les administré-e-s dont les moyens financiers sont comptés.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1345ss.

Pratiquement, les membres de la minorité estiment que la réserve «en principe» tempérant, à l'article 23, le principe de la gratuité est suffisante pour servir de garde-fou à l'Etat.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat pense qu'il est quand même nécessaire de prévoir une possibilité de percevoir des débours et donc maintient sa position.

**Mutter Christa (ACG/MLB, FV).** J'aimerais expliquer pourquoi la minorité de la commission trouve que c'est une réglementation relativement absurde, certainement contre-productive. Imaginez-vous que vous avez un problème nécessitant certaines études. Donc si c'est un problème réel et si ça coûte quelques photocopies – 15 francs ou 150 francs à l'Etat – c'est gratuit. Mais si ça nécessite une étude, une enquête d'un l'expert qui coûte 5000 francs, tout à coup, vous recevez, parce que vous vous êtes adressé au médiateur, une facture de 100 000 francs. L'idée d'une instance qui doit vous aider dans vos démarches, qui doit aider de manière préventive et régler un problème à l'amiable, qui soit gratuite pour les petits montants mais payante pour les grands montants, c'est quelque chose qui est tout à fait dissuasif, comme l'a relevé le président de la commission. C'est probablement dissuasif pour les fausses personnes. Cela touche des gens qui seraient dans le besoin d'un médiateur. Quant à l'idée que c'est dissuasif pour les querulents, ce n'est pas par une disposition financière qu'on va arrêter un querulent alors même que le médiateur n'a aucune possibilité de régler un conflit. Pour cela, nous avons déjà voté un article. On ne va pas rediscuter même s'il a été voté rapidement. C'est à l'article 21 où il est dit: «S'il (le médiateur) constate l'échec ou l'impossibilité d'aboutir à une médiation, le médiateur ou la médiatrice cantonale clôt le processus de médiation.» Donc, le médiateur a toujours la possibilité de dire que là c'est un type impossible à gérer, je suis au bout de mes forces, j'arrête la procédure. Il ne faut pas de bâton financier parce que ça touche les fausses personnes.

Encore un petit mot pour cette proposition. Le service de traduction a quand même pondu une perle en allemand. En français, on doit s'attendre à des débours de quelques milliers de francs tandis qu'en allemand on doit s'attendre à des coûts qui sont du cash ou bien peut-être seulement les whiskies du soir que le médiateur va boire avec son client puisqu'on parle de «Barauslagen».

Das Wort Barauslagen stammt vermutlich aus einer Zeit vor der Erfindung der Kreditkarten und des Postcheck-Kontos. Falls diese Bestimmung der Minderheit der Kommission nicht durchkommt, würde ich anregen, die deutsche Fassung anzupassen. Andernfalls freuen wir uns, dass die Deutschsprachigen weniger zu bezahlen haben als der französischsprachige Teil des Kantons.

Ich lade Sie ein, die Minderheit der Kommission zu unterstützen.

**de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV).** Le groupe libéral-radical soutiendra la version de la commission. On a eu un large débat en son sein. Je crois qu'il faut faire confiance au futur médiateur. Je rappellerai le texte: «Les débours peuvent être

facturés.» Donc il est bien clair que lorsqu'une affaire paraît justifiée au médiateur, des investigations, des recherches, des photocopies, il ne va pas les facturer à la personne.

Par contre, lorsqu'il se rend compte que cela devient abusif, que la personne ne veut pas entendre un discours raisonnable, on doit pouvoir menacer d'une facture la personne qui s'adresse au médiateur. C'est, malheureusement, souvent la seule façon de faire entendre raison à une personne qui s'adresse au médiateur. Mais je vous dis, c'est «peuvent», donc il n'est pas obligé de le faire.

C'est pour cela que le groupe libéral-radical vous demande de soutenir la version de la commission.

**Le Rapporteur.** Je me réfère à ce que j'ai dit précédemment et aux propos de M<sup>me</sup> la Députée de Weck et vous encourage vivement également à rejeter cette proposition de minorité.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis).
- > Au vote, la proposition de minorité (biffer l'article), opposée à la proposition de la commission (modifier l'article; projet bis) est rejetée par 50 voix contre 31 et 0 abstention.

*Ont voté en faveur de la proposition de minorité:*

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,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), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoit (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoit (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). *Total: 31.*

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

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), 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), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), 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), Mesot Roland (VE,UDC/

SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 50.*

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

#### ART. 25

**Le Rapporteur.** L'article 25 indique que l'éventuelle fixation des frais doit faire l'objet d'une décision administrative. Là également, la commission a dû apporter une petite modification rédactionnelle que je vous recommande d'adopter.

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

#### ART. 26

**Le Rapporteur.** Cet article prévoit les voies de droit, à savoir qu'uniquement les décisions de fixation peuvent faire l'objet d'un recours.

- > Adopté.

#### ART. 27

**Le Rapporteur.** La commission a biffé cette modification de la loi sur les préfets. Cela découle de la décision prise en commission et confirmée par le plénum d'exclure les affaires communales du champ d'application de la présente loi.

Je vous recommande également d'accepter cette proposition de la commission.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat souhaite maintenir cette modification de la loi sur les préfets. S'il comprend qu'on n'ait pas voulu l'inscrire dans la loi sur la médiation administrative, il souhaiterait au moins qu'elle soit inscrite dans la loi sur les préfets.

Par contre, si on devait adopter cette proposition, il faudrait biffer «conformément à la loi sur la médiation administrative».

- > Au vote, la proposition de la commission, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 73 voix contre 0 et 3 abstentions.

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

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), 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), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (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), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghenti Python Giovanna (FV,PS/SP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), 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), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), 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), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Suter Olivier (SC,ACG/MLB), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total 73.*

*Se sont abstenus:*

Berset Solange (SC,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Schmid Ralph Alexander (LA,ACG/MLB). *Total 3*

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

#### ART. 28

- > Adopté.

#### TITRE ET CONSIDÉRANTS

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

—

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1345ss.

<sup>2</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1345ss.

## Rapport d'activité 2015-CE-41 Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (2014)<sup>1</sup>

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

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

### Discussion

**Le Rapporteur.** Je déclare mon lien d'intérêt puisque dans mon activité professionnelle je suis amené à installer des systèmes de vidéo-surveillance pour des particuliers ou des entités publiques.

Vous avez sans doute parcouru avec intérêt et attention le rapport 2014 de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données. Contrairement à ce qui se passait les dernières années où le Conseil d'Etat était représenté par son président, nous prenons note que ce sera désormais le/la chef-fe de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts qui représentera le Conseil d'Etat aux séances de commission dédiées à la prise en compte des rapports d'activité de l'Autorité de la transparence et de la protection des données.

Notre commission parlementaire a siégé le 1<sup>er</sup> juin en présence de M<sup>me</sup> la Conseillère d'Etat Marie Garnier, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts, de M<sup>me</sup> Danielle Gagnaux, chancelière d'Etat, de M. Laurent Schneuwly, président de la Commission de la transparence et de la protection des données ainsi que de M<sup>mes</sup> Alice Reichmuth Pfammatter et Annette Zunzer Raemy, respectivement préposées à la protection des données et à la transparence.

Pour le Service de la transparence, le nombre de demandes ou d'interventions est stable en 2014, avec une légère baisse par rapport à 2013 (-12). Les demandes proviennent principalement de citoyens, d'avocats et de journalistes. Les domaines les plus concernés sont l'agriculture, l'environnement et les constructions. Plus de 70% des demandes d'accès sont en rapport avec la notion d'information environnementale au sens de la convention d'Aarhus. Afin de garantir un droit d'accès conforme à cette convention d'Aarhus, un groupe de travail a été chargé d'élaborer les propositions pour la modification de la loi sur l'information.

Deux variantes ont été mises en consultation. Il s'agit d'une variante consistant à supprimer les incompatibilités avec la convention, sans se limiter au domaine de l'information au domaine de l'environnement. L'autre variante consiste à s'en tenir aux adaptations qui paraissent strictement nécessaires comme l'a fait la Confédération. La consultation arrivait à terme dernièrement et nous allons avoir ça ultérieurement.

Concernant le Service de la protection des données, celui-ci a une nouvelle collaboratrice juridique depuis le 1<sup>er</sup> mai, le titulaire du poste ayant choisi une autre orientation professionnelle. Pour ce Service de la protection des données, le

nombre total des demandes ou d'interventions se monte à 259 en 2014, soit une baisse de 79 demandes par rapport à 2013. Les priorités de ce service sont le renseignement aux organes publics et aux communes ainsi que les contrôles et les préavis relatifs à Fri-Pers et à la vidéo-surveillance.

Je reviens un peu en arrière. Lors de la discussion du rapport 2013 de cette Autorité de surveillance et de protection des données, la commission avait relevé le problème concernant la confidentialité des signatures d'initiatives et de référendums. L'analyse de ce fait a eu pour conséquence l'introduction d'un article. C'est l'article 110a de la loi sur l'exercice des droits politiques, qui garantit la non-publication des signataires. Cette LEDP entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2015, à confirmer par M<sup>me</sup> la Commissaire.

Je vous signale également que sous la présidence de M. Laurent Schneuwly, la commission de la transparence et de la protection des données a siégé à neuf reprises. Lors de la séance de notre commission parlementaire, il y a eu beaucoup de questions et remarques. Toutes ces remarques émises par les député-e-s ont trouvé une réponse précise.

A l'unanimité des membres de la commission, nous remercions les préposées pour leur travail et la commission prend acte du rapport d'activité 2014 de l'Autorité de la transparence et de la protection des données et invite le Grand Conseil à en faire de même.

**La Commissaire.** Dans le domaine de la transparence, importante pour la confiance des citoyens dans l'Etat, les statistiques le montrent, nous avons adopté aujourd'hui une sorte de vitesse de croisière après les premières années de mise en place de la loi sur l'information. Les conseils sont devenus moins nombreux, preuve que le très important travail d'information auprès des unités de l'Etat et des communes a fonctionné.

Je remarque, en outre, que l'Autorité de la transparence et de la protection des données travaille actuellement sur un nouveau guide des bonnes pratiques destinées aux communes. Etant donné le nombre de demandes émanant de celles-ci et la complexité de certaines questions auxquelles elles sont soumises, ce guide sera un outil précieux.

Pour le reste, je me joins aux propos du commissaire.

**Bischof Simon** (*PS/SP, GL*). Le groupe socialiste a pris connaissance avec intérêt du rapport d'activité de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données. Nous constatons, une fois de plus, le remarquable travail effectué par cette autorité et saluons en particulier le travail effectué par les deux préposées. D'avoir la transparence et la protection des données réunies permet pour chaque situation donnée de pondérer les intérêts entre ces deux défis que représentent à la fois la transparence et la protection des données.

Die schnelle Entwicklung der neuen Technologien ist eine Herausforderung, wobei eine besondere Aufmerksamkeit gefragt ist.

<sup>1</sup> Cette publication fait l'objet d'un fascicule séparé.



**Vonlanthen Rudolf** (PLR/FDP, SE). Der vorliegende Rapport ist sehr interessant und ausführlich, und die genannten Beispiele sind sehr gut gewählt. Einerseits ist die Kommission für Datenschutz sehr strikt und streng, andererseits reagiert sie überhaupt nicht. Ein Beispiel: Eine Person reicht gegen eine andere Person eine Klage ein. Am anderen Tag ist der Name dieser Person schon in allen Zeitungen zu lesen, obwohl nichts bewiesen ist und die sogenannte Unschuldsvermutung gilt. Nun, ein Jahr später, wird die eingeklagte Person durch den Richter vollumfänglich von Schuld und Strafe frei gesprochen. Das private und berufliche Leben dieser Person ist aber kaputt, der Schaden nicht wieder gutzumachen.

Die Kommission für Datenschutz muss diese Praxis unterbinden und Richtlinien aufstellen, an welche sich alle amtlichen Stellen, auch die richterlichen Behörden, zu halten haben. Fälle dürfen erst in Zeitungen erscheinen, wenn ein endgültiger, richterlicher Spruch erfolgt ist. Wenn dabei Namen genannt werden, sind alle zu veröffentlichen und nicht nur einige Auserwählte zu zitieren.

Mit diesen Bemerkungen nehmen wir dankend Kenntnis vom vorliegenden Bericht.

**Grandjean Denis** (PDC/CVP, VE). Félicitations pour ce rapport sur la transparence et la protection des données et félicitations pour le travail de ces préposées. Nous constatons qu'il y a une bonne harmonie entre la protection des données cantonale et fédérale. La séance de commission a eu lieu dans une excellente ambiance sous la présidence de M. Roland Mesot avec le président Laurent Schneuwly et les préposées, M<sup>mes</sup> Zunzer Raemy et Reichmuth Pfammatter. Nous constatons qu'il y a eu beaucoup de questions des services administratifs. De ce fait, il y aura plus d'informations avec un guide pratique pour les communes. La vidéo-surveillance est très efficace préventivement. La protection des données ne doit pas être un frein, dans les cas nécessaires bien sûr.

Le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique prend acte de ce rapport.

**Schläfli Ruedi** (UDC/SVP, SC). Etant donné que je suis le dernier intervenant de ce rapport, je voulais exactement dire la même chose que mes collègues. Ils l'ont déjà fait.

Le groupe de l'Union démocratique du centre a examiné avec attention ce rapport et l'accepte comme tel.

**Le Rapporteur.** Je remercie tous les intervenants pour leurs propos élogieux. Je peux juste répondre à M. le Député Vonlanthen qui s'inquiète du nom qui fige rapidement dans les médias pour des personnes qui sont soumises à des affaires juridiques. Ce qu'il faut savoir c'est que les médias ne sont pas tenus par la loi sur la protection des données. Cette loi ne s'applique qu'aux organes publics et aux institutions à but public. Donc, concernant les médias, cela relève plus d'une question de sensibilisation quant à ce qui convient d'être publié ou non.

Pour le reste, je laisserai compléter M<sup>me</sup> la Commissaire si c'est nécessaire.

**La Commissaire.** Je m'associe aux remerciements exprimés par les différents groupes aux préposées à la transparence et à la protection des données ainsi qu'à la commission et à son président.

Nous prenons note de la remarque du député Vonlanthen et nous allons examiner si des directives sont nécessaires pour la diffusion de ce type d'informations.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

## Rapport 2014-DIAF-99

### Rapport sur le postulat 2013-GC-69 André Schneuwly/Markus Bapst – Point de la situation sur l'Agglomération – Avantages et coûts<sup>1</sup>

#### Discussion

**Marie Garnier, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Le canton de Fribourg a un intérêt particulier à renforcer ses agglomérations pour lutter contre la tendance à devenir un canton dortoir entre Lausanne et Berne. Avec notre loi sur les agglomérations, nous disposons d'un outil précurseur, cité en exemple encore vingt ans après son adoption.

Sept ans après la création de l'agglomération de Fribourg, il était toutefois temps de faire un premier bilan. Il est positif et je crois qu'il est essentiel de le rappeler. L'agglomération de Fribourg, tout comme Mobul, a remporté des succès qui étaient encore inimaginables il y a une dizaine d'années. Le soutien fédéral accordé au PA2 fribourgeois en est un exemple, tout comme le rôle qu'a joué le PA1, le projet d'agglomération 1 dans le soutien fédéral au pont de la Poya ou le succès du projet d'agglomération gruérienne.

Au-delà de ces résultats financiers, je tiens à souligner le changement de mentalité qu'encourage l'agglomération. En son sein, les communes du centre cantonal collaborent avec une intensité que bien des sceptiques auraient jugée impossible il y a deux législatures. Tout n'est pourtant pas parfait et le rapport qui vous est présenté aujourd'hui énumère quelques sujets d'inquiétude ou de réflexion.

La différence entre le périmètre institutionnel et le périmètre fonctionnel de l'agglomération de Fribourg est de plus en plus importante. Le Conseil d'Etat l'avait déjà constaté lors de sa réponse il y a un peu plus d'un an. Cette différence a deux conséquences. Elle menace les financements de la Confédération, qui pourrait revoir ses taux de soutien si le PA4 n'a rien fait d'ici-là. Elle complique la gouvernance de la région en distinguant de plus en plus le cercle des décideurs-payeurs de celui des bénéficiaires des prestations que l'agglomération peut fournir. Concrètement, les tentations de jouer les passagers clandestins se font de plus en plus grandes puisque les prestations de l'agglomération bénéficient à un cercle toujours plus grand d'habitants qui ne les financent pas ou peu.

<sup>1</sup> Texte du rapport pp. 1384ss..

Le risque est aussi grand de voir les mesures du ou des prochains projets d'agglomération manquer une partie de leurs objectifs parce qu'elles n'auront pas été pensées à la bonne échelle ou parce qu'elles n'auront pas pu être créées au bon endroit. Je pense notamment aux parkings d'échange à prévoir en périphérie de l'agglomération, pour prendre exemple, à Grolley. Sans eux, les mesures à prendre dans le centre seront bien plus onéreuses et bien moins efficaces. Il est nécessaire de mettre ces questions à plat et d'examiner, en collaboration avec les autorités de l'agglomération, les solutions qui s'offrent. Est-ce qu'une modification des statuts de l'agglomération pourrait suffire? Faut-il modifier la loi sur les agglomérations? La réponse se situe sans doute dans un mix des deux approches afin de laisser au maximum leur autonomie dans ce domaine aux communes tout en offrant les bonnes conditions cadres. Une collaboration fructueuse entre l'agglomération et l'Etat doit permettre d'aboutir à un élargissement du périmètre sans pour autant diluer les forces. Plusieurs idées permettent d'entrevoir cette quadrature du cercle, idées qui sont présentées dans le rapport et qui devront être examinées plus à fond en collaboration avec l'agglomération de Fribourg et les communes périphériques.

En outre, plusieurs questions doivent être posées rapidement. Le rôle du ou des préfets au sein de l'agglomération, le mode de désignation des organes de l'agglomération, les règles en vigueur pour ajouter de nouvelles tâches à l'agglomération. Il sera, de plus, essentiel d'intégrer ces réflexions à celles de la fusion du Grand Fribourg. Il est évident qu'une telle fusion – que le Grand Conseil a appelée de ses vœux par une résolution et une motion – devra s'accompagner d'une refonte essentielle de l'agglomération de Fribourg.

Sur ces considérations, je vous invite à prendre acte du présent rapport.

**Schneuwly André** (ACG/MLB, SE). Ich danke dem Staatsrat für den ausführlichen Bericht mit der Analyse der Situation, den Stärken und den Schwächen der Agglomeration. Auch wird klar aufgezeichnet, welches die Unterschiede der Agglomeration und des Gemeindeverbandes sind.

Seit der Umsetzung des Gesetzes hat sich – wie im Bericht erwähnt – die Kategorieneinteilung des Perimeters geändert. So gehört Düringen zum Beispiel zu den mehrfach orientierten Gemeinden. Die Neuaufteilung hat wesentliche Auswirkungen auf die Agglomeration Freiburg und muss berücksichtigt werden.

Der Bund mit seinen Bedingungen fordert für die nächsten Agglomerationsprogramme auch eine Vergrößerung des Perimeters. Folgende Probleme wurden durch den Bericht erkannt und erste Lösungsansätze wurden entwickelt.

Das Problem der Trittbrettfahrer der Agglomeration: Der Kreis der Steuerzahler stimmt nicht überein mit dem Kreis der Nutzniesser. Umgekehrt beteiligen sich Gemeinden an Kosten, ohne dass sie wirklich davon profitieren. Die sechs Aufgabenfelder – Raumplanung, Mobilität, Umweltschutz, Tourismus, Wirtschaft, Kultur – haben nicht für alle gegenwärtigen Agglomerationsgemeinden dieselbe Bedeutung.

Auch gibt es Gemeinden, die durch den gesetzlichen Passus der Einstimmigkeit im Agglogesetz die Erweiterung für neue Aufgaben wie Sport und Soziales verunmöglichen. So ist zum Beispiel Düringen nicht interessiert an einer Erweiterung der Aufgabenfelder im Sport- und Sozialbereich. Dazu kommt, dass sich Düringen in anderen regionalen Verbänden finanziell beteiligt.

Die Schaffung einer grösseren Agglomeration mit den Aufgaben der Raumplanung und Mobilität muss mit einem angepassten Kostenschlüssel unbedingt entwickelt werden, und alle Gemeinden rund um Freiburg sollten zumindest Mitglied werden. Weitere Aufgabenbereiche könnten in Zentrumsnähe bedarfsorientiert weitergeführt werden und interessierte Gemeinden könnten einen Leistungsvertrag abschliessen. So könnte zum Beispiel Düringen weiterhin einen Vertrag für die Kultur abschliessen.

Das Mitte-Links-Bündnis unterstützt die Suche nach alternativen Modellen der Agglomeration mit einer grösseren Agglomeration in den Bereichen Raumplanung und Mobilität. Ich unterstütze eine Revision des Agglomerationsgesetzes. Erste mögliche Hinweise auf Veränderungen sind in den Schlussfolgerungen des Berichtes erwähnt. Der Start ist gemacht und alle Beteiligten sind gefordert, einen Umbau der Agglomeration an die Hand zu nehmen.

**Lambelet Albert** (PDC/CVP, SC). Le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique a analysé avec vif intérêt le rapport sur le postulat Bapst/Schneuwly concernant l'agglomération, ses avantages, ses coûts et en remercie M<sup>me</sup> la Commissaire pour le contenu fort intéressant.

De ce rapport, il a sorti les éléments suivants qui se veulent, non pas exhaustifs mais sur certains éléments, on fait une sorte de pari d'avenir. Bien entendu, cela permettra le débat. Tout d'abord, je crois qu'il y a lieu de dire que la stratégie fédérale en matière d'agglomérations vise une gouvernance politique, une coordination de l'urbanisation des transports, un urbanisme durable, un renforcement de la cohésion sociale, un renforcement de la compétitivité et la problématique des villes-centres, des charges du centre. Je crois que l'agglomération de Fribourg, respectivement aussi l'agglomération buloise, répond à cette stratégie et cette collaboration verticale est très favorable pour réaliser ces objectifs.

Si on prend au sens strict, on constate qu'une seule agglomération répond à la loi sur l'agglomération, c'est l'agglomération de Fribourg. Un autre point important figurant dans ce rapport et pour lequel il y a lieu d'avoir, pour le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique, cette vision d'avenir, c'est les modifications proposées par l'Office fédéral de la statistique en matière d'espaces à caractère urbain. Ces modifications induisent que l'agglomération – que j'ose appeler fédérale-fribourgeoise – devrait compter 37 communes et en tenant compte de la nouvelle nomenclature commune multi-orientée, nous pourrions envisager une agglomération à 68 communes. Cette vision de la Berne fédérale devrait encourager le Conseil d'Etat à réétudier l'organisation de notre canton en matière de territorialité, de districts ou de régions. Plusieurs scénarii sont envisageables et même,

quitte à paraître utopique, pourquoi ne pas se diriger vers une commune, une région, un canton? Ou, si on veut être un peu moins fort, de créer pour notre canton trois régions, nord, sud, ouest, formant un triangle de l'excellence? N'oubliez pas que l'utopie est simplement ce qui n'a pas encore été réalisé!

Concernant l'aspect financier, le rapport indique qu'il est difficile de relever les avantages financiers de l'appartenance à l'agglomération. Ayant été au comité de l'agglomération, je ne peux que confirmer cet état. De plus, la commune de Guin n'a pas été pénalisée par son appartenance à la région Sense et ses sommes attribuées au tourisme. Autre point important dont on discute presque à chaque session ici, le bilinguisme. Il est fort de reconnaître qu'il représente pour l'agglomération un atout et la présence de la commune de Guin pour faire le lien avec la région alémanique est plus que nécessaire.

En matière de transports, la loi sur l'agglomération a permis d'élaborer de nombreux projets visant à réduire les coûts de la commune-centre, de planifier des projets d'agglomération et le PA3 va démarrer. Le Conseil d'Etat – M<sup>me</sup> Marie Garnier vient de le relever – constate un décalage entre ce qu'on appelle le cercle relationnel et le cercle décisionnel en matière d'extension de l'agglomération. Bon nombre de communes se plaisent à jouer les passagers clandestins, bénéficiant des avantages créés par l'agglomération sans en payer le prix. Un des enjeux futurs, M<sup>me</sup> la Conseillère – et vous l'avez remarqué – est de diminuer cet effet. Pourquoi pas dans une autre voie une agglomération à 37 communes, comme le prévoit la Confédération? Le débat est ouvert. Il sera assurément passionnant.

**Gander Daniel** (UDC/SVP, FV). D'abord permettez-moi de féliciter tout le personnel et la secrétaire générale pour tout le travail remarquable effectué ces dernières années pour l'élaboration du PA2 qui a été avalisé par la Confédération.

Au sujet de l'agglomération proprement dite, à titre personnel, je me permets de vous dire que je n'y suis pas très favorable. En effet, je relève que durant mon temps de passage en qualité de membre du conseil, j'ai déposé plusieurs propositions. A ce jour, ces propositions sont toujours au fond du tiroir. Pourquoi? Simplement parce que l'une ou l'autre commune du périmètre fait opposition, notamment parce que ses moyens financiers ne permettent pas tel ou tel investissement ou aussi simplement pour des raisons politiques. Cet état de fait est souvent regrettable car le projet est ainsi écarté pour longtemps.

L'élaboration des fusions d'horaires fut un excellent travail de mise en route et nous remarquons, au fond, son efficacité mais la réalisation de voies de bus, par manque de décisions, prend un retard conséquent. Je relève encore que, dans sa conclusion, le Conseil d'Etat constate que l'extension du périmètre de l'agglomération et le renforcement de son fonctionnement peuvent s'avérer contradictoires et risquent aussi d'être refusés ou rejetés par certaines communes. Une agglomération plus large serait une solution. En fait, comme nous sommes à la mode fusion, pourquoi ne pas fusionner l'agglomération sarinoise au plus vite et étendre ensuite la fusion avec d'autres communes déjà fusionnées? Il en irait ainsi vers une meilleure

coordination et une meilleure conception dans l'organisation de certaines tâches.

Je rappelle que plusieurs projets ont été bloqués par l'assemblée ou par le comité d'agglomération. Cet état de fait a exercé certaines pressions sur les collaborateurs et même sur la secrétaire générale, qui a quitté le bateau. Une fusion des communes sarinoises du périmètre de l'agglomération serait une priorité urgente. Ceci permettrait à ses instances de mieux gérer les dossiers et d'avoir une vue d'ensemble régionale.

Il est à relever que le Conseil d'Etat constate que les conclusions du rapport rejoignent les démarches suggérées par le préfet de la Sarine dans son plan de fusion. Il est à se demander aussi pourquoi M. le Préfet ne va pas plus loin dans ces projets. A terme, il semblerait que l'agglomération devrait disparaître au profit d'une grande fusion sarinoise, d'où des économies subséquentes pour l'ensemble des communes et de la collectivité.

**de Weck Antoinette** (PLR/FDP, FV). Il est intéressant de lire l'analyse que fait le Conseil d'Etat de l'agglomération du Grand Fribourg. Le Conseil d'Etat suggère que cette agglomération soit plus téméraire dans son mode d'élection et remette le préfet au milieu de l'agglomération. Cette deuxième suggestion pourrait effectivement créer des synergies entre les différents rôles que tient un préfet et offrir au préfet une place d'arbitre qui aurait tout son sens.

En ce qui concerne le souhait du Conseil d'Etat d'une extension de l'agglomération, à ma connaissance, jamais l'agglomération ne s'y est opposée. Si elle n'a pas eu lieu, c'est plutôt faute de candidats. En page 19 du rapport, il est fait état des pistes qu'aurait proposées un groupe de travail, notamment en ce qui concerne les clés de répartition de la charge financière. Il est bien dommage que le Conseil d'Etat n'ait pas jugé opportun de donner dans son rapport les conclusions auxquelles est arrivé ce groupe de travail.

Quant à l'idée d'une agglomération à deux cercles, je rappellerai ce que j'avais déjà dit lors de l'examen de ce postulat en février 2014, à savoir que ce modèle à deux cercles ne ferait qu'apporter des dissensions au sein de l'agglomération. Il y aurait deux sortes de communes, celles qui feront avancer l'agglomération et celles qui se contenteront de rester en arrière. Cette différenciation pourrait remettre en cause l'égalité pour le droit de vote, pour la répartition des subventions, pour le statut des organes, pour la répartition des coûts. Par conséquent, les remarques que le Conseil d'Etat fait sur les passagers clandestins sont aussi valables pour cette situation puisque, dans cette hypothèse, ces communes bénéficieraient de l'ensemble des prestations offertes par l'agglomération sur le dos de celles du premier cercle.

J'aimerais aussi des explications, M<sup>me</sup> la Commissaire, sur l'affirmation de la page 23 où il est dit: «Le Conseil d'Etat estime qu'il conviendrait d'examiner l'option d'un élargissement du cercle électoral de la ville de Fribourg, un périmètre plus vaste correspondant, par exemple, à l'agglomération compacte». Alors qu'est-ce que cela veut dire? Pour moi, c'est très mystérieux. Cela veut-il dire qu'on n'aurait un cercle élec-

toral que pour des affaires d'agglomération? Ou bien aurait-on un cercle électoral hors fusion? Cercle électoral, pourquoi? Des votations, élections communales? Cantonales? Je ne vois pas comment un cercle électoral peut exister en dehors d'une fusion. Je vous remercie pour ces prochaines explications.

C'est avec ces mots que le groupe libéral-radical prend acte de ce rapport.

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

Le groupe socialiste a pris note du rapport DIAF-99 qu'il désire commenter ainsi. Il se plaît à relever la qualité de l'historique des agglomérations fribourgeoises et de l'analyse de la différence entre une association de communes et une agglomération constituée selon la loi fribourgeoise. Il faut pourtant relever que dans cette analyse un point n'a pas été mis assez en évidence. Il s'agit des instruments parlementaires, motions, postulats qui sont mis à disposition du législatif de l'agglomération ainsi constituée. Il faut relever que ces instruments sont totalement absents dans une association de communes. Donc lorsque l'on parle de la valeur démocratique d'une institution, il est important pour le moins de relever ce point. Ce législatif de l'agglomération a d'autres prérogatives, comme par exemple l'adoption du plan directeur d'agglomération, qui a valeur de plan régional. Ce pouvoir n'existe pas encore dans les communes malgré de nombreuses tentatives de changement des lois. Les statuts de l'agglomération ont donc réussi à démocratiser au sein de son conseil l'aménagement du territoire.

Le rapport fait souvent mention du manque de légitimité des élus de l'agglomération. Certes, nous sommes élus – puisque j'en fais partie – par des assemblées communales ou des conseils généraux. Mais, toutes proportions gardées, le Conseil fédéral est-il moins légitimé parce qu'il est élu, lui aussi, par une assemblée fédérale et non pas par le peuple? Pas sûr! Ce mode d'élection indirecte bloquerait l'accès au simple citoyen, selon le rapport. La réalité le dément puisque le prochain président du conseil d'agglomération sera vraisemblablement un citoyen lambda et je suis sûr qu'il me permettra ce qualificatif.

Parlons maintenant du périmètre, et pardonnez-moi de ne parler plus que de l'agglomération de Fribourg. A l'évidence, le périmètre institutionnel ne correspond plus au périmètre fonctionnel tel que défini par l'Office fédéral de la statistique. Alors faut-il inclure encore 30 autres communes? Oui, si l'on considère la forte croissance du district et son caractère de plus en plus urbain.

On parle dans le rapport de la peur des communes périphériques, peur de devoir payer des participations aux frais de l'agglomération. Mais on a constaté, dans le projet de fusion avorté de Sarine Ouest, que le travail d'information et d'explication sur le fonctionnement, que les enjeux, les avantages et les atouts de l'agglomération expliqués par les représentants de l'agglomération, par le comité de pilotage ou par la préfecture de la Sarine, a porté ses fruits, puisque les populations des 8 communes hors agglomération ont toutes souhaité une fusion avec

les communes de l'agglomération en posant un oui dans l'urne. Ce travail de conviction et de vulgarisation doit donc être poursuivi en insistant sur les avantages – peut-être pas assez mis en avant dans le rapport – d'appartenir à une communauté de transports ou avantages de travailler sur un aménagement concerté et coordonné. Ces avantages ont aujourd'hui une importance particulière au vu des difficultés rencontrées dans le développement territorial depuis l'introduction de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire.

Au sujet de l'ajout des nouvelles tâches, le Grand Conseil avait décidé d'imposer l'unanimité des communes pour accepter une nouvelle tâche. Il s'agit là certes d'une limitation mais dans la situation actuelle, il est nécessaire de se pencher avant tout sur les questions d'aménagement et de transports afin d'améliorer la qualité de vie des citoyens et c'est le but de ces programmes d'agglomération de la Confédération. Lorsque ces objectifs seront atteints, nous reviendrons avec une proposition de changement de loi.

Alors oui, agrandissons l'agglomération, sans foncer tête baissée en proposant des solutions adéquates et réfléchies, sans bricolage, sans créer une agglomération à deux vitesses.

**Bapst Markus** (PDC/CVP, SE). Zuerst meine Interessenbindung: Ich bin Mitglied des Agglomerationsrates Freiburg und Gemeinderat von Düringen.

Erstmals möchte ich mich für den umfassenden Bericht bedanken. Für einmal beschränkt sich ein Bericht nicht nur auf das Zitieren von Zahlen und Fakten, sondern enthält auch konkrete Ideen und Vorschläge für Reformen, welche ich gerne willkommen heisse. Ich finde die Diskussion um die Rolle der Agglomeration Freiburg sehr wichtig, weil es letztlich um den ganzen Kanton geht. Die Agglomeration ist nur das Spiegelbild dessen, was auf Kantonsebene abläuft. Konkret zeigt sich in der täglichen Zusammenarbeit die Diskrepanz der Staatsauffassung von Deutsch und Welsch. Dies lässt sich nicht weg diskutieren. Die Unzufriedenheit der Gemeinde Düringen ist letztlich Ausdruck davon. Gegenseitiges Verständnis für eine erfolgreiche Entwicklung des Kantonszentrums und eben des Kantons reicht nicht mehr – sie ist Grundvoraussetzung. Die beiden Kulturen müssen zwar in ihren Eigenheiten bestehen bleiben, aber sie müssen verheiratet werden.

Eine erfolgreiche Agglomeration stelle ich mir deshalb wie folgt vor: Die wichtigste gemeinsame Aufgabe, nämlich die Verkehrs- und Raumentwicklung als verbindendes Element, muss von allen mitgetragen und mitfinanziert werden. Diese Zusammenarbeit bildet auch das Rückgrat des Zusammenlebens und des Ausgleichs der Finanzströme. Wie Sie wissen, ist der weitaus grösste Budgetposten hier angesiedelt.

Der Perimeter müsste sich in diesem Bereich an den statistischen Perimeter des Bundes annähern, also 37 Gemeinden aus 4 Bezirken, nämlich See-, Sense-, Greyerz- und Saanebezirk, umfassen. Alle anderen Aufgaben wie Kultur, Tourismus, Wirtschaftsförderung etc. müssen in variablen Perimetern je nach Bedürfnissen und Interessen der einzelnen Mitgliedsgemeinden abrufbar sein. Hier stelle ich mir die

Form von Zusammenarbeitsverträgen innerhalb des grossen Aggloperimeters vor. Mir ist bewusst, dass dies zu einer Agglo à la carte führt für diese Aufgaben. Daran führt aber vermutlich kein Weg vorbei, Zwang zum Mitmachen wird nur wieder neue Widerstände schüren. Das Kerngebiet, wie im Bericht auf Seite 23 vorgeschlagen, der Fusionsperimeter um die Stadt Freiburg, also notabene ohne andere Gemeinden und ohne Düdingen könnte die heutigen Aufgaben alle behalten und sogar, falls gewünscht, neue hinzunehmen. Andere Gemeinden im Perimeter müssen aber einen Nutzen und eine Motivation erkennen, um direkt mitzumachen. In diesem Sinne kann ich der Überprüfung der Einstimmigkeit für neue Aufgaben auch zustimmen. Falls nicht eine Lösung in diesem Sinne mit Vergrösserung des Perimeters gefunden werden kann, wird Düdingen ewig Bremsklotz in der Agglo sein. Für die Gemeinde Düdingen ist die Übernahme neuer Aufgaben nicht denkbar, dies aus finanziellen Überlegungen, aber vor allem auch, weil Düdingen schon in zahlreichen Zweckverbänden im Sensebezirk engagiert ist, entsprechende Arbeit leistet und auch entsprechend mitbezahlt, nämlich 20 Prozent der Beiträge in diesen Zweckverbänden.

Ich habe noch eine Frage zur Optimierung der Institutionen. Wie meine Kollegin de Weck schon bemerkt hat, ist es mir auch nicht klar, wie die Erweiterung des Wahlkreises der Stadt Freiburg funktionieren soll und in welchem Zusammenhang diese Bemerkung im Bericht gemacht worden ist. Ich bin auch nicht der Auffassung, dass eine Volkswahl der Gremien hier eine Verbesserung der Demokratisierung bringen würde. Ich sehe auch nicht genau, wie das gemeint ist. Hier wäre eine zusätzliche Erklärung von Frau Staatsrätin erwünscht.

Abschliessend möchte ich festhalten, dass ich persönlich eine Gesetzesrevision für sinnvoll halte und mir gar wünsche, dass wir der Agglo aber nicht zu viele Vorschriften machen, sondern ihr ein möglichst offenes Gerüst geben, damit eine dynamische Entwicklung gefördert wird.

**Schnyder Erika** (PS/SP, SC). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis syndique d'une commune membre de l'agglo et vice-présidente du comité de l'agglo et je m'exprime également à titre personnel.

D'une manière générale, je partage le point de vue exprimé par le Conseil d'Etat concernant son appréciation de l'agglomération ou des agglomérations. Je voudrais simplement relever deux ou trois éléments qui me paraissent en l'état assez importants pour être examinés de manière très approfondie.

Tout d'abord, la différence assez fondamentale entre l'agglo, version OFS, et la version dans la réalité des faits, et plus exactement dans la réalité fribourgeoise. Je considère que la version de l'Office fédéral de la statistique, qui est une émanation d'un groupe qui s'appelle Avenir suisse et qui n'a, comme ultime objectif, que de faire ressortir et de focaliser toute l'attention autour du pôle zurichois, éventuellement genevois, en laissant de côté le reste du pays, est une vision dangereuse mais qui a quand même un certain intérêt du point de vue de l'aménagement du territoire. Mais cela ne doit pas nous

obnubiler au point où on laisserait de côté certains principes fondamentaux qui sont à la base d'une démocratie directe comme la nôtre et qui est d'abord l'attachement de la population pour son territoire, pour sa commune.

Un deuxième élément qui me paraît nécessaire, c'est que si l'on voulait une extension de l'agglo, quel que soit d'ailleurs le sens dans lequel on la veut, à mon sens, elle passe peut-être par des fusions mais elle passe surtout par une refonte fondamentale de la structure du territoire. On ne peut plus vouloir une agglomération, vouloir des fusions de communes et, à côté de cela, laisser subsister une subdivision archaïque des districts et de l'ensemble du territoire telle qu'elle est prévue actuellement.

Enfin, je m'interroge quand même sur le rôle du préfet que l'on met décidément aujourd'hui à toutes les sauces. Il est vrai que le préfet a un rôle à jouer mais, à mon sens, le préfet, s'il devait être une sorte de coordinateur, voire de modérateur, au sein d'une région ou d'une agglomération, il ne doit en tout cas pas faire partie des organes de l'agglomération parce qu'il ne peut pas avoir un rôle à la fois de modération, de surveillance et de coordination. Il est très dangereux d'avoir un préfet qui soit en même temps un des éléments clés d'une agglomération et en même temps celui qui doit en assurer le respect de l'application de la législation.

Voici les quelques remarques que je voulais faire et je vous remercie.

**Clément Pierre-Alain** (PS/SP, FV). Je suis syndic de la ville de Fribourg et membre du comité d'agglomération. Je n'en suis ni le président ni le vice-président. Par contre, j'ai quelques tâches, notamment en ce qui concerne la présidence d'une commission culturelle de l'agglomération

Quelques touches complémentaires pour enrichir ce débat. La première des choses, c'est de vous rappeler qu'il y a 25 ans un certain nombre de députés avaient déposé une motion pour créer l'agglomération avec, disaient-ils, l'ambition d'y apporter un taux de l'impôt commun. 25 ans plus tard, je constate que l'agglo existe et beaucoup de chemin a été parcouru mais je constate aussi qu'il en reste beaucoup à accomplir.

J'attire votre attention sur certains éléments qui me paraissent caractéristiques. Le premier se trouve à la page 18 du rapport et montre ce qu'apporte chaque commune, qu'elle s'appelle Düdingen ou qu'elle s'appelle Fribourg, dans le cadre de sa participation à l'agglomération. Cela illustre, ô combien, la théorie des passagers clandestins.

Le deuxième des éléments qu'il ne faut pas négliger, c'est que ce Grand Conseil même, lorsque la loi sur l'agglomération a été votée par le Grand Conseil, avait ajouté un élément qui a été très compliqué à gérer – et qui reste très compliqué à gérer – à savoir l'unanimité nécessaire pour de nouvelles tâches. J'ai bien entendu que ce débat n'est pas terminé, en fonction notamment de l'intervention de notre collègue, M. Bapst, raison pour laquelle il faut se réjouir, je l'espère de l'avancement du débat – ce sera cet automne – sur la création du Grand Fribourg, élément nécessaire, je pense, pour débloquer la situation.

**Thévoz Laurent** (ACG/MLB, SC). Si je prends encore la parole à la fin, c'est parce qu'il y a un point qui a été, à mon avis, assez curieusement passé sous silence et qui est quand même un peu le nerf de la guerre. Je vois qu'il y a une grande convergence dans les réflexions, les propositions d'ajustement, les chantiers à ouvrir en matière institutionnelle et de structures. Mais tout n'est pas structures ou institution, il y a aussi des projets à réaliser. Je trouve là que le rapport du Conseil d'Etat est curieusement silencieux sur sa participation dans la réalisation des projets d'envergure d'agglomérations.

On sait que la Confédération va faire pression encore sur les communes et les cantons pour accroître leur capacité à collaborer entre elles pour mettre sur pied des objets et des projets à l'échelle régionale d'agglomérations. Cette collaboration horizontale entre communes, puis entre communes et canton, est d'autant plus difficile qu'elles sont livrées à elles-mêmes, les communes en particulier. J'ai toujours en mémoire la structure du financement du dernier plan d'agglomération approuvé par la Confédération où on voit les communes et la Confédération se partager le 95% – si je me souviens bien – du financement et le canton a participé pour 5% aux projets à réaliser. Moi, je ne crois pas que l'agglomération est un projet de communes, c'est un projet des communes et du canton. Le canton devrait impérativement avoir une participation financière dans la structure des projets beaucoup plus importante. Or le rapport est curieusement silencieux à ce sujet-là.

D'autres exemples dans d'autres cantons montrent bien le rôle pilote, là aussi du canton, pas seulement en matière de conditions cadres et institutionnelles à mettre en place mais en matière de cofinancement des projets d'envergure d'agglomérations.

**Garnier Marie, Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Un grand merci pour la qualité du débat qui vient d'avoir lieu. Je répondrai d'abord que par rapport à ces agglomérations, puisqu'on parle aussi de Bulle et de l'agglomération de Riveland de la Veveyse, il faut une organisation efficace pour relever les défis de l'avenir. Il faut résoudre ce problème de périmètre. Les problèmes, vous l'avez vu, ne sont pas les mêmes quand ils sont au niveau du périmètre institutionnel ou du périmètre fonctionnel mais les dossiers d'aménagement du territoire et de mobilité, on le voit, nécessitent une vision assez large et une implication sur un périmètre qui est vraiment fonctionnel. J'ai entendu diverses réflexions sur ces périmètres. Quelques-uns parlent de structures territoriales avec trois régions, d'autres d'une commune par district, d'autres d'un périmètre à 37 ou 68 communes de l'agglomération. Bref, les propositions sont nombreuses. On doit en débattre pour savoir quel est le périmètre adéquat et quel périmètre pour quoi. C'est pour ça que le Conseil d'Etat a renoncé, dans la version qui vous est soumise, à parler soit de deux cercles, soit de deux vitesses puisque ce sont des notions connotées négativement mais il parle bien d'une gradation en fonction du périmètre.

Actuellement, nous avons l'agglomération institutionnelle, puis, nous avons d'autres communes qui ont un contrat de prestations avec l'agglomération, qui font en quelque sorte partie d'un deuxième cercle mais où ce deuxième cercle est

vraiment une approche extrêmement minimale. Je pense qu'il doit y avoir des solutions pour une approche qui est plus que cette approche minimale pour élaborer une solution, un destin commun.

Le rôle du Conseil d'Etat n'est pas, dans ce cas, de prendre le lead à l'agglomération. L'agglomération doit, elle, se décider pour son avenir. Par contre, le rôle du Conseil d'Etat, c'est d'enlever les obstacles législatifs. On l'a entendu, l'unanimité des communes pour des tâches supplémentaires est notamment un de ces obstacles. L'impossibilité d'avoir recours au préfet, que ce soit pour l'arbitrage ou pour d'autres tâches, est aussi un obstacle qui empêche une bonne coordination. Dans ce sens, si la loi sur l'agglomération doit être modifiée, il y aura lieu pour le Conseil d'Etat de vous proposer d'enlever les obstacles. Le rôle du Conseil d'Etat, c'est aussi de susciter le débat. Je constate que les premiers résultats sont là ce soir.

Je répondrai juste aux questions de M<sup>me</sup> de Weck par rapport à la répartition de la charge financière. En fait, sur ce sujet-là, nous avons élaboré un modèle Excel, en fait un tableur, qui permet d'envisager différents types de calculs en changeant les formules, en changeant la durée du moratoire sur la participation aux amortissements, etc. Ce tableau Excel est en fait à disposition des communes. Il a d'ailleurs été transmis aux communes membres de l'agglomération. Mais pour l'instant, le Conseil d'Etat n'a pas décidé lui-même d'une répartition puisque ce n'est pas son rôle mais l'outil est à disposition pour l'agglomération si elle veut s'étendre à l'extérieur. C'était notamment dans le processus des fusions de communes par rapport à ce que les communes devraient payer comme participation. Cela rejoint notamment la question du député Ducotterd par rapport à la participation de Grolley. Cet outil est à disposition et peut être utilisé par qui le souhaite.

Pour la question des élus de l'agglomération, est-ce que cela doit être des élus directs ou indirects? Normalement, ça serait à l'agglomération de le décider. Par contre, la remarque sur les cercles électoraux permettrait d'organiser des votations si l'agglomération, par ses statuts en fait, se décidait à avoir recours à des élus directs.

Finalement, je réponds au député Thévoz qui relève qu'il manque un projet d'envergure pour l'agglomération. Nous avons effectivement une magnifique agglomération. Nous avons aussi un centre-ville de Fribourg qui est exceptionnel en Europe et qui n'est pas suffisamment connu, qui mériterait aussi une plus grande valorisation. C'est vrai que le Conseil d'Etat appelle de ses vœux un projet d'envergure pour l'agglomération. Prochainement, nous mettrons en consultation une loi qui institue une assemblée constitutive pour la fusion du Grand Fribourg. Peut-être que cette assemblée constitutive sera aussi une plate-forme pour élaborer ce projet d'envergure pour cette agglomération de Fribourg.

Je rappellerai aussi que le préfet, par le biais d'une association de communes, s'est occupé du projet d'agglomération de Bulle et que cette configuration-là est aussi possible.

Finalement, par rapport à la question du député Thévoz, il est clair qu'un canton ou une région doit investir pour sa capitale

puisqu'elles retombées sur le reste du canton, par la suite, sont indispensables et conséquentes. Nous allons donc mettre en œuvre toute la structure nécessaire pour éliminer les obstacles, favoriser le débat et favoriser aussi la constitution d'un vrai projet d'envergure pour nos différentes agglomérations

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

## **Elections judiciaires**

*Résultats des scrutins organisés en cours de séance*

### **Procureur/-e général/-e**

Bulletins distribués: 97; rentrés: 92; blancs: 8; nuls: 0; valables: 84; majorité absolue: 43.

Est élu *M. Fabien Gasser*, par 84 voix.

### **Procureur/-e général/-e adjoint/-e**

Bulletins distribués: 98; rentrés: 97; blancs: 6; nuls: 8; valables: 83; majorité absolue: 42.

Sont élus *M. Raphaël Bourquion*, par 83 voix et *M<sup>me</sup> Alessia Chocomeli-Lisibach*, par 83 voix.

### **Président/-e du Tribunal d'arrondissement de la Glâne**

Bulletins distribués: 102; rentrés: 99; blanc: 1; nul: 1; valables: 97; majorité absolue: 49.

Est élu *M. Grégoire Bovet*, à *Promasens*, par 52 voix.

A obtenu des voix *M<sup>me</sup> Ariane Guye*: 44. Il y a 1 voix éparse.

### **Assesseur/-e à la Justice de paix de la Gruyère**

Bulletins distribués: 95; rentrés: 90; blancs: 5; nuls: 3; valables: 82; majorité absolue: 42.

Est élue *M<sup>me</sup> Maria-Elvira Nordmann-Fos*, à *Marsens*, par 82 voix.

### **Assesseur/-e (représentant les locataires) à la Commission de conciliation en matière d'abus dans le secteur locatif de la Sarine**

Bulletins distribués: 85; rentrés: 80; blancs: 8; nul: 0; valables: 72; majorité absolue: 37.

Est élue *M<sup>me</sup> Laure Christ*, à *Fribourg*, par 71 voix.

Il y a 1 voix éparse.

—

- La séance est levée à 17h45.

*Le Président:*

**David BONNY**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

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

—

## Deuxième séance, mercredi 24 juin 2015

Présidence de M. David Bonny, président

**SOMMAIRE: Commissions. – Recours en grâce 2015-DSJ-79. – Projet de décret 2015-DAEC-10 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation durant les années 2015 et suivantes; entrée en matière, lecture, vote final. – Projet de décret 2015-DAEC-53 relatif à l'octroi d'une subvention pour le projet d'aménagement de l'Albeuve, à Gruyères et Bulle; entrée en matière, lecture, vote final. – Elections.**

La séance est ouverte à 8h30.

Présence de 95 députés; absents: 15.

Sont absents avec justifications: M<sup>mes</sup> et MM. Pascal Andrey, Markus Bapst, Eric Collomb, Hubert Dafflon, Gaétan Emonet, Patrice Jordan, Nicole Lehner-Gigon, Ralph Alexander Schmid, Erika Schnyder, Jean-Daniel Wicht et Peter Wüthrich.

M<sup>mes</sup> et MM. Anne-Claude Demierre, Marie Garnier, Georges Godel, Erwin Jutzet, Jean-Pierre Siggen et Beat Vonlanthen, conseillères et conseillers d'Etat, sont excusés.

### Recours en grâce 2015-DSJ-79

*Le huis-clos est prononcé.*

> La grâce est refusée dans un cas.

*Le huis-clos est levé.*

### Projet de décret 2015-DAEC-10 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation durant les années 2015 et suivantes<sup>1</sup>

Rapporteur: Jacques Vial (PDC/CVP, SC).

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

#### Entrée en matière

**Le Rapporteur.** Sans aucun lien avec ce projet de décret, j'ai eu l'avantage de présider la commission du Grand Conseil qui vous propose, à l'unanimité, le subventionnement de 12,7 millions de francs en faveur du troisième cycle d'orientation de la Gruyère à Riaz.

Aujourd'hui, la consultation du Grand Conseil n'a pour but que l'approbation de la part cantonale à cette réalisation, laquelle est estimée à 81 millions de francs. Il n'a pas la possibilité de remettre en question les choix opérés par l'Association Régionale la Gruyère (ARG), qui en est le maître d'ouvrage.

Si l'opposition d'un voisin peut être levée rapidement, le planning d'exécution prévoit une mise en service du bâtiment à l'automne 2017.

La commission fait les remarques suivantes:

- > au niveau formel, on a regretté que le dossier transmis soit un peu léger et avare d'informations techniques. Seuls les détails du subventionnement apparaissent clairement;
- > le prix du terrain de 164 frs le m<sup>2</sup> n'a pas fait l'objet de remarques particulières. A relever que la surface du terrain est de 27 000 m<sup>2</sup>;
- > le principe de subventionnement par forfait a été respecté pour cet objet comme pour les autres écoles et CO du canton;
- > au niveau du concept, la situation au nord de Riaz, entre la route cantonale et l'autoroute, paraît appropriée. Un plan de situation aurait davantage éclairé les lecteurs du document;
- > la forme en U du bâtiment, ainsi que les aménagements extérieurs ont plu à la commission;
- > quant au principe Minergie-P adopté, il est largement suffisant; un chauffage à distance fourni par Gruyère Energie est comparable à celui des autres CO gruériens;
- > non subventionnée, une des quatre halles de gymnastique sera réservée à l'école primaire de Riaz; et le soir, les sociétés locales pourront bénéficier de toutes les infrastructures sportives;
- > une salle de recueillement neutre confessionnellement pourra aussi servir aux médiateurs scolaires.

Enfin, une partie de la commission a été choquée que les délégués communaux, ainsi que les communes gruériennes aient pu accepter sans broncher la conception structurelle du bâtiment. Aucune étude de structure en bois n'a été faite, comme l'exige la législation cantonale. Aucun châssis, aucunes structures en bois isolé ne seront présentes sur ce bâtiment. Et pourtant, la Gruyère est le plus gros pourvoyeur

<sup>1</sup> Message pp. 1262ss.



de bois du canton. Ce projet est un joli pied de nez aux défenseurs de la forêt du bois suisse, fribourgeois et gruérien. On demande à l'Etat d'être exemplaire en la matière et l'on bafoue ses propres principes quand on devrait les appliquer soi-même.

En conclusion, c'est dans le calme que la commission s'est rangée dans son rôle d'analyse du subventionnement. Elle vous propose donc d'approuver ce projet tel que proposé par le Conseil d'Etat.

**Le Commissaire.** Je tiens tout d'abord à remercier la commission, ainsi que la Commission des finances et de gestion pour l'attention portée à l'examen de ce décret de subventionnement.

Effectivement, l'Etat de Fribourg n'intervient, dans ce dossier, que comme organe de subventionnement, le projet ayant été développé par l'Association des communes de la Gruyère pour l'école du cycle d'orientation de district, et non pas par l'ARG comme cela vient d'être indiqué. Cette Association regroupe l'ensemble des communes du district.

Le choix pour ce projet, vous l'avez vu, a été pris à l'unanimité du jury parmi les 81 projets déposés lors du concours. La question du besoin a naturellement été analysée par le comité d'école du CO de la Gruyère sur la base d'une étude démographique. Celle-ci a clairement démontré la nécessité de cet investissement. Ce besoin a également été validé par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport et le programme des locaux en tant que tel a fait l'objet d'une décision favorable du Conseil d'Etat. La subvention définitive a été fixée en application de la loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions scolaires.

Il faut noter que l'Assemblée des délégués de l'Association des communes de la Gruyère a accepté ce projet à l'unanimité. Ce projet a d'ailleurs fait l'objet, vous le savez, d'une votation populaire dans le district et a obtenu un large soutien.

Le président de la commission a effectivement émis une remarque en commission sur le manque d'utilisation du bois dans ce projet. Cette remarque n'a pas été reprise par les autres membres de la commission. C'est un choix de l'Association des communes de la Gruyère, qui se justifie pour des raisons d'acoustique, ce CO étant implanté à proximité de l'autoroute A12. Une étude acoustique a démontré qu'il était nécessaire de procéder à l'implantation en forme de U d'un bâtiment de volume et en béton, raison pour laquelle le bois n'a pas pu être retenu sur ce projet.

Pour le reste, je crois que le message donne les informations utiles sur le projet, le subventionnement et le besoin. Je reste naturellement à disposition pour d'éventuels renseignements complémentaires.

**Brodard Claude (PLR/FDP, SC).** La Commission des finances et de gestion a examiné, lors de sa séance du 10 juin 2015, le décret relatif au subventionnement de la construction du CO de la Gruyère à Riaz.

La subvention cantonale proposée correspond aux lois et règlements en la matière, ainsi qu'aux montants forfaitaires y relatifs.

A l'unanimité de ses membres, notre Commission vous propose, sous l'angle financier, d'adopter ce décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat.

**Repond Nicolas (PS/SP, GR).** Comme vous avez pu le constater dans la proposition et les résultats de la commission parlementaire qui a travaillé sur le présent décret, ses membres proposent à l'unanimité d'entrer en matière.

A part quelques montants consacrés au paiement des subventions pour les CO de Planfayon, Kerzers et Bulle, ainsi que deux paragraphes consacrés aux futures réalisations d'un nouveau bâtiment pour les CO de la Glâne et de la Veveyse, l'essentiel du message est consacré au crédit d'engagement pour la construction du futur CO de la Gruyère à Riaz. Il eut été souhaitable, pour les députés qui désirent s'inscrire aux commissions, que les mots «CO de Riaz» fassent également partie du titre du message, puisque le montant que l'on va voter pour ce décret ne concerne que le CO de Riaz et rien d'autre.

Historiquement parlant, la population du district de la Gruyère a plébiscité en votation du 30 novembre 2014 un investissement de 81 millions de francs pour la construction du CO de Riaz, dont le bâtiment est en forme de U et comporte trois niveaux. Quant aux divers montants subventionnés par l'Etat, dont le total est de 12 731 000 frs, ils sont tous bien détaillés dans ce message et dépendent non pas du montant total du projet, mais bien de subventions fixées par m<sup>2</sup> subventionnables.

L'objectif de l'Association des communes de la Gruyère pour l'école du CO est de pouvoir inaugurer ce bâtiment pour la rentrée 2017. Mais lors de la séance de commission, M. le Commissaire nous a mentionné les procédures d'octroi du permis de construire et d'approbation du plan d'aménagement de détail, qui sont en cours actuellement. Il nous a fait part qu'une opposition était en cours. Elle a été déposée par un particulier propriétaire voisin du CO et dont le chemin d'accès passe par son terrain. A noter que ce particulier est également conseiller communal à Riaz. Ainsi, vu le souhait de l'Association des communes de terminer les travaux avant la rentrée 2017 et pour qu'il n'y ait pas à supporter tous les surcoûts dus à un retard éventuel, nous ne pouvons qu'encourager le conseil communal de Riaz et son conseiller communal opposant à trouver rapidement une solution constructive à cette délicate et fort ennuyeuse situation, cela pour tout le monde et particulièrement pour les futurs élèves.

Vous l'avez compris, le groupe socialiste soutiendra, à l'unanimité de ses membres et avec conviction, ce décret et vous invite à en faire de même.

**Chassot Claude (ACG/MLB, SC).** Je déclare mes liens d'intérêts: je suis enseignant en Ville de Fribourg.

La démographie galopante de notre canton arrive à nouveau en force dans les réflexions liées notamment à ce huitième

message que nous présente le Conseil d'Etat, dont le contenu nous annonce de nouveaux investissements en matière de constructions scolaires.

L'Alliance centre gauche ne va pas du tout mettre en doute le bien-fondé de la requête. Dans les points positifs, et cela a déjà été signalé, nous relevons avec satisfaction le prix très convenable – 160 frs – du m<sup>2</sup> et également, sur le plan d'une réflexion plus poussée, l'intégration des classes terminales de l'enseignement spécialisé de la Gruyère. Ces élèves pourront enfin bénéficier du droit qu'il leur est dû depuis des années de faire partie d'un CO, cela au même titre que leurs congénères. Je trouve regrettable qu'en parallèle, réflexion toute personnelle, on veuille se séparer des classes de développement et mettre celles-ci en intégration; mais cela est un autre débat.

Dans les points un peu plus délicats, on nous dit que le site choisi est celui de Riaz, avec la proximité de l'autoroute et la circulation qui en découle. On constate aussi que la plaine de Bulle se bétonne chaque jour de plus en plus et cela nous donne l'impression qu'elle est le Waterloo des espaces verts. Pour ma part, si les futurs élèves de ce CO devaient venir du Nord de ce district – les villages allant jusqu'à La Roche, jusqu'à Gumefens –, je souscris à l'idée qu'il aurait été plus favorable d'envisager, à mon avis et à titre personnel – mais on est toujours plus malin après –, une construction dans la zone d'Echarlens-Marsens, partant notamment du constat que le pont de Corbières est un lien naturel entre les deux rives.

Pour le futur, M. le Conseiller d'Etat, qui a été préfet de la Gruyère, a également porté sa réflexion sur la construction future, dans les années 2020, d'un CO pouvant englober les élèves de la Glâne, laquelle Glâne a le CO le plus conséquent du canton de Fribourg avec environ 1000 élèves qui représentent quand même un cinquième de la population de Romont durant la journée. Je souligne que la sagesse de la commune de Romont qui opte pour un développement rationnel de ses zones à construire.

Dans cette perspective et après ces quelques considérations, l'Alliance centre gauche acceptera, bien entendu, ce décret.

**Portmann Isabelle** (PLR/FDP, SE). Le groupe libéral-radical propose d'entrer en matière sur ce projet de décret, car il voit la nécessité absolue de construire un nouveau bâtiment de CO à Riaz pour 750 élèves. Le groupe libéral-radical accepte ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat, soit avec la subvention mentionnée à l'art. 1 du décret.

**Schär Gilberte** (UDC/SVP, LA). Le groupe de l'Union démocratique du centre a examiné avec attention le présent projet de décret. La nécessité de la construction du troisième cycle d'orientation de la Gruyère prévu à Riaz est incontestable. L'évolution de la démographie a des conséquences. Sans cette construction, en 2017, quelque 750 élèves feront l'école buissonnière. Selon les prévisions, il sera probablement nécessaire d'ouvrir un quatrième cycle d'orientation en Gruyère d'ici 2025. Sur présentation de 81 projets, un projet a été choisi à l'unanimité. Ce sont des chiffres qui parlent. De plus, les subventions cantonales pour les CO sont basées sur un

forfait fixe par m<sup>2</sup>, ce qui signifie un traitement équitable sur tout le canton.

Le groupe de l'Union démocratique du centre a tout de même été sensible à un élément: le matériau. En effet, privilégier le béton plutôt que le bois nous paraissait quelque peu inapproprié. Ce point a également été évoqué en commission, question à laquelle il a été répondu, comme l'a signalé M. le Commissaire du Gouvernement, que dans le but de remédier au mieux aux problèmes acoustiques dus à la proximité de l'autoroute, il était préférable de choisir le béton.

Le groupe de l'Union démocratique du centre soutient donc le projet de décret comprenant le nouveau crédit d'engagement fixé à 12 731 000 frs et correspondant à la subvention cantonale. Nous avons également pris note des intentions futures du Conseil d'Etat relatives aux projets prévus en Veveyse et en Glâne.

**Bürdel Daniel** (PDC/CVP, SE). Je déclare que je n'ai pas d'intérêts personnels particuliers. Par contre, je suis membre de la commission de bâtisse du CO de Planfayon, dont les travaux se termineront, en principe, à la fin de l'année prochaine et qui bénéficie des subventions pour la construction d'écoles.

Le projet de construction du troisième cycle d'orientation de la Gruyère à Riaz répond à un manque d'infrastructures pour 750 élèves. En fait, actuellement, les CO de la Tour-de-Trême et de Bulle hébergent plus d'élèves qu'initialement prévu, ce qui nécessite entre autres l'installation provisoire de pavillons. Selon les résultats d'études démographiques, la croissance forte de la population gruérienne, surtout dans l'agglomération de Bulle, nécessite même la construction d'un quatrième CO ces prochaines années pour répondre aux besoins. La subvention de la construction du CO de Riaz proposée aujourd'hui correspond aux critères définis dans le règlement de subventionnement, soit en tenant compte des m<sup>2</sup> subventionnables par partie du bâtiment. Cela veut dire que le traitement égal de toutes les constructions d'écoles secondaires dans le canton est assuré.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique soutient à l'unanimité ce projet de décret selon les propositions du Conseil d'Etat et, donc, le crédit d'engagement.

**Le Rapporteur.** Je constate que tous les groupes sont favorables à ce subventionnement. Il y a eu quelques remarques émises par certains députés, mais pas de questions importantes. Je n'ai pas d'autres remarques.

**Le Commissaire.** Je remercie l'ensemble des groupes pour le soutien apporté à ce projet.

J'apporte les deux informations complémentaires suivantes:

- > ce projet nécessite l'adoption d'un plan d'aménagement de détail (PAD) et d'un permis de construire. Ces deux instruments ne sont pas encore validés à ce jour. Néanmoins, le préfet de la Glâne, qui est en charge du permis de construire suite à la récusation du préfet de la Gruyère, a délivré une autorisation anticipée de débiter les travaux. Cette autorisation anticipée a fait l'objet d'un

- recours par un propriétaire voisin. Il appartiendra donc au Tribunal cantonal de statuer sur ce recours;
- > s'agissant du choix du site, j'avais personnellement participé à l'époque aux premières discussions comme président de l'Association. Nous avons pris contact avec les deux districts voisins; j'avais sollicité les préfets de la Glâne et de la Veveyse pour savoir s'il y avait une opportunité de créer un CO interdistrict. A l'époque, du côté de la Veveyse, il n'y avait pas de besoin immédiat de se lancer dans de telles démarches, mais on voit aujourd'hui que les deux districts concernés développent aussi des projets pour répondre à l'évolution démographique. Que ce soit en Veveyse ou en Glâne, il y a actuellement des concours qui sont lancés. Pour le choix du site de Riaz, il y avait aussi d'autres pistes qui avaient été explorées, notamment du côté de Marsens, mais le comité d'école et l'Assemblée des délégués ont finalement retenu le site de Riaz; celui-ci permettait de desservir confortablement la rive gauche et la rive droite de la basse Gruyère.

C'est avec ces considérations que je vous invite à entrer en matière et, surtout, à soutenir ce projet.

- > 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'art. 1 fixe à 12 731 000 frs le montant de subventionnement de la construction.

- > Adopté.

### ART. 2

**Le Rapporteur.** L'art. 2 précise le mode de paiement de ces subventions.

- > 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 86 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

### Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), 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),

Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), 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), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,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), Garghenti Pythou Giovanni (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), 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), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brüllhart 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), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoit (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), 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), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 86.*

## Projet de décret 2015-DAEC-53 relatif à l'octroi d'une subvention pour le projet d'aménagement de l'Albeuve, à Gruyères et Bulle<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.** Je n'ai pas d'intérêts particuliers liés à ce projet.

Ce projet de décret relatif à l'octroi d'une subvention pour l'aménagement de l'Albeuve, à Gruyères et Bulle, relayé par la presse le 12 mai dernier, mentionne une somme de 875 000 frs à la charge du canton. Le devis total de 2,5 millions de francs sera investi et réparti au prorata des répartitions intercom-

<sup>1</sup> Message pp. 1278ss.

munales. Montant déjà soumis aux communes concernées, celles-ci se sont déjà prononcées et s'engagent à entreprendre les travaux nécessaires à l'assainissement pour contenir une crue centennale.

Déjà nanti d'un permis de construire, le projet a pour objectif d'augmenter la capacité d'écoulement aux endroits critiques. Sous le point 3 du message, nous trouvons le détail du devis réparti sous les différents secteurs à fort besoin de protection. Les demandes de subventions formulées par les communes de Gruyères et de Bulle ont convaincu notre Commission des routes et cours d'eau.

Par conséquent, lors de la séance du 28 mai dernier, nous avons adopté ce projet de décret et proposons au Grand Conseil d'entrer en matière et de l'accepter tel que présenté par le Conseil d'Etat.

**Le Commissaire.** Vous l'avez vu, plusieurs événements relativement graves se sont déroulés durant le vingtième siècle avec des crues élevées qui ont occasionné des dommages dans le secteur, en particulier en 1990. Une crue avait causé des dégâts dans tout le bassin versant. La route cantonale Pringy-Molésou fut d'ailleurs emportée sur plusieurs centaines de mètres. Il y a donc un enjeu de sécurité, de stabilisation des ouvrages, qui doit être bien compris dans ce projet.

Il appartenait naturellement aux communes de Gruyères et de Bulle – de Gruyères principalement – de développer un projet de mesures, ceci en collaboration avec le canton et la Confédération. Je remercie tous les acteurs qui se sont impliqués dans ce projet. L'objectif de protection est de pouvoir faire transiter une crue centennale sans dommages pour les infrastructures et les habitations en dehors du corridor de la crue. Les mesures constructives sont décrites dans le message; je n'y reviens pas. Le coût total de l'opération se monte à 2,5 millions de frs:

- > 45% de subvention de la Confédération;
- > 35% de l'Etat;
- > le solde de 20% à charge des deux communes.

Les deux communes ont déjà validé cette dépense par une décision de l'assemblée communale de la commune de Gruyères et par le compte de fonctionnement de la commune de Bulle.

Je vous invite donc à adopter ce projet de décret en accordant la subvention sollicitée par les deux communes pour l'aménagement de l'Albeuve.

**Page Pierre-André (UDC/SVP, GL).** Le groupe de l'Union démocratique du centre a étudié le projet d'aménagement de l'Albeuve sur les communes de Pringy et Bulle.

Le groupe est conscient de l'importance de ces travaux et de la nécessité de les réaliser au plus vite dans ce secteur de l'Albeuve. Ceci bien sûr pour protéger le camping et les propriétés menacés par les crues. Il est évident que notre devoir est de protéger les propriétés de ces secteurs, où les crues importantes sont de plus en plus fréquentes. Il est de notre devoir de

soutenir ces investissements dans ces secteurs sensibles pour corriger ces endiguements qui n'ont pas été, à l'époque, réalisés d'une manière adéquate. Nous sommes très satisfaits également que les Services aient obtenu un supplément de 10% pour la renaturation du cours d'eau.

Avec ces quelques observations, le groupe de l'Union démocratique du centre accepte l'entrée en matière et votera le décret tel que présenté.

**Roubaty François (PS/SP, SC).** Le groupe socialiste a étudié le projet de décret relatif à l'octroi d'une subvention pour le projet d'aménagement de l'Albeuve.

Augmenter la capacité d'écoulement de l'Albeuve est une nécessité pour garantir la sécurité des habitants de Pringy, qui sont situés dans les zones à risque. La participation de la Confédération, du canton et des communes de Bulle et de Gruyères va permettre de mener à bien ce projet important et relativement coûteux.

Le groupe socialiste acceptera l'entrée matière et votera ce décret.

**Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC).** La sécurité des personnes et de leurs habitations est une priorité. Ce projet présenté a clairement comme fonction de sécuriser les abords de l'Albeuve. Certains éléments ayant pour but de stopper certains matériaux ont déjà fait leurs preuves à d'autres endroits.

Avec ces considérations, le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique approuvera ce décret.

**Serena Silvio (ACG/MLB, SE).** Als Mitglied der Kommission habe ich alle Details zu diesem Projekt zu Kenntnis nehmen können und habe darüber in der Fraktion berichtet. Das Mitte-Links-Bündnis kann den Vorrednern folgen und empfiehlt Ihnen ebenfalls, das Projekt anzunehmen.

**Glauser Fritz (PLR/FDP, GL).** La Commission des routes et cours d'eau a traité ce projet de décret relatif à l'octroi d'une subvention pour le projet d'aménagement de l'Albeuve, à Gruyères et Bulle.

Je remercie le commissaire du Gouvernement et ses collaborateurs pour l'excellente présentation du projet. Ce décret confirme ce que l'on savait déjà: un aménagement de l'Albeuve est nécessaire, voire urgent. La population de Pringy vous en remerciera. Les Gruériens continueront à chanter leur hymne en toute sécurité.

Sans détour, je vous recommande, et avec moi le groupe libéral-radical, d'accepter le projet de décret tel que présenté par le Conseil d'Etat.

**Le Rapporteur.** Je remercie les rapporteurs des groupes qui entrent en matière et qui sont favorables à ce projet.

M. le Commissaire a rappelé la répartition des charges, ainsi que la nécessité absolue de garantir une sécurité maximale à la population. Ce projet a aussi été qualifié de très important et nécessaire pour la population.

**Le Commissaire.** Je remercie à mon tour l'ensemble des groupes qui entrent en matière et soutiennent ce projet de décret.

Je préciserais qu'il y a une emprise de terrain sur des surfaces agricoles pour revitaliser ce cours de l'Albeuve. Cela représente environ 1300 m<sup>2</sup>. Je précise toutefois que ces 1300 m<sup>2</sup> ne sont pas classés en SDA. Pour le reste, je crois que tout le monde a bien compris qu'il s'agissait avant tout d'un signal important dans le domaine de la sécurité, de la prévention, de la protection de la population et des ouvrages.

- > 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'art. 1 mentionne la requête des communes de Gruyères et de Bulle relative à la réalisation des mesures de protection telles que discutées.

- > Adopté.

### ART. 2

**Le Rapporteur.** L'art. 2 mentionne les pourcentages d'investissements répartis entre les communes, le canton et la Confédération.

- > Adopté.

### ART. 3

**Le Rapporteur.** L'art. 3 mentionne que les communes de Gruyères et de Bulle s'engagent, en acceptant la subvention, à maintenir les ouvrages en bon état.

**Le Commissaire.** Je précise effectivement que les coûts liés à l'exploitation des ouvrages sont à la charge des communes.

- > Adopté.

### ART. 4, TITRE ET CONSIDÉRANTS

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

## Vote final

Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 85 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), 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), 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 Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Chassot Claude (SC,ACG/MLB), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), 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), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann Sabrina (LA,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), 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), 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 Gabriel (GR,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), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Piller Benoît (SC,PS/SP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Pythoud-Gailard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), 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), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Zamofing Dominique (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). Total: 85.

## Elections

### Résultats des scrutins organisés en cours de séance

#### 2015-GC-59 Quatre membres du conseil de la HES-SO//FR

Bulletins distribués: 89; rentrés: 89; blanc: 0; nul: 0; valables: 89; majorité absolue: 45.

Sont élus *M. Romain Collaud*, à *Cottens*, par 78 voix; *M. Roland Mesot*, à *Châtel-St-Denis*, par 74 voix; *M. Laurent Thévoz*, à *Fribourg*, par 61 voix; *M<sup>me</sup> Solange Berset*, à *Belfaux*, par 55 voix.

#### 2015-GC-62 Un membre de la Commission des pétitions, en remplacement de Bernadette Mäder-Brühlhart

Bulletins distribués: 92; rentrés: 89; blancs: 4; nul: 0; valables: 85; majorité absolue: 43.

Est élue *M. Silvio Serena*, à *Alterswil*, par 82 voix. Il y a 3 voix éparses.

—

- La séance est levée à 9h20 en raison de la traditionnelle sortie des groupes.

*Le Président:*

**David BONNY**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

**Samuel JODRY**, *secrétaire parlementaire*

—

## Troisième séance, jeudi 25 juin 2015

Présidence de M. David Bonny, président

**SOMMAIRE: Communication. – Assermentation. – Rapport d'activité 2014-GC-71 du Conseil de la magistrature pour l'année 2014; discussion. – Rapport d'activité 2015-GC-69 de la Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (CIP HIB) pour l'année 2014; discussion. – Projet de loi 2014-DIAF-9 sur la médiation administrative (LMéd); 2<sup>e</sup> lecture et vote final. – Projet de loi 2015-DICS-2 portant dénonciation du concordat intercantonal de coordination universitaire; entrée en matière, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> lectures, vote final. – Motion 2014-GC-211 Eric Collomb (apport minimal de recours aux énergies renouvelables pour les besoins en électricité); prise en considération. – Clôture de la session.**

La séance est ouverte à 8 h 30.

Présence de 96 députés; absents: 14.

Sont absents avec justifications: M<sup>mes</sup> et MM. Pascal Andrey, Antoinette Badoud, Claude Chassot, Hubert Dafflon, Gaétan Emonet, Marc-Antoine Gamba, Fritz Glauser, Bernadette Hänni-Fischer, Patrice Jordan, Stéphane Peiry, Ralph Alexander Schmid, Olivier Suter, Emanuel Waeber et Dominique Zamofing.

MM. et M<sup>me</sup> Anne-Claude Demierre, Georges Godel, Erwin Jutzet, Maurice Ropraz, conseillère et conseillers d'Etat, sont excusés.

—

### Communication

**Le Président.** Je rappelle que le club des questions familiales tiendra séance à 12 h ou sitôt la session terminée. Ce sera au Bocalino.

> Le Grand Conseil prend acte de cette communication.

—

### Assermentation

**Assermentation** de M. Grégoire Bovet et M<sup>me</sup> Maria-Elvira Nordmann-Fos, élus par le Grand Conseil à des fonctions judiciaires professionnelle et non professionnelle au cours de la présente session.

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

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

—

### Rapport d'activité 2015-GC-71 du Conseil de la magistrature pour l'année 2014<sup>1,2</sup>

Rapporteure: **Emmanuelle Kaelin Murith** (PDC/PDB, GR).  
Représentant du Conseil de la magistrature: **Jérôme Delabays, président.**

#### Discussion

**La Rapporteure.** J'adresse, au nom du Grand Conseil, nos salutations distinguées à M. Jérôme Delabays, président du Conseil de la magistrature, ici présent pour répondre à vos questions, ce en application de l'article 198 al. 3 de la loi sur le Grand Conseil. Je prie M. Delabays de transmettre au Conseil de la magistrature et à toutes les instances qui ont participé à l'élaboration du rapport qui nous est présenté nos sincères remerciements. Ce rapport est complet et précis. La présentation et l'incorporation des rapports élaborés par les justices de paix et tribunaux de districts ont été insérés en totalité et nous permet d'avoir un éclairage très complet sur l'activité judiciaire de notre canton.

La Commission de justice a rencontré pour la présentation du rapport M. le Président du Conseil de la magistrature, accompagné de M<sup>me</sup> Christine Keller, secrétaire. Ces rencontres sont essentielles. Elles permettent aux membres des deux instances d'échanger de manière franche et constructive. Je profite au nom de la Commission de justice de remercier le Conseil de la magistrature de sa disponibilité, en particulier son président qui a répondu présent à nos sollicitations.

Au nom de la Commission de justice, je me permets de relever les points suivants. Si de manière générale, le fonctionnement de la justice dans notre canton est bon, les préoccupations principales sont les suivantes.

La situation des justices de paix est toujours aussi préoccupante. Nous en connaissons les raisons: sous-dotation en personnel lors de la professionnalisation des juges, augmen-

<sup>1</sup> Le rapport du Conseil de la magistrature fait l'objet d'une brochure séparée

<sup>2</sup> Préavis de la Commission de justice p. 1456

tation de la population et de la complexité des cas ainsi que l'introduction de la nouvelle loi sur la protection des enfants et des adultes. Des forces de travail ont été allouées par le Conseil d'Etat, qui ont permis de faire face à cette situation. Or aujourd'hui, nous sommes en présence de plus d'un tiers de personnel de durée déterminée. Cette situation devra inmanquablement être revue. En effet, le taux de rotation de ce personnel, dont la situation n'est pas consolidée, est élevé. Il génère une perte évidente de compétences à chaque changement. Il est certainement temps de prendre à bras-le-corps cette situation. Le résultat financier sera le même, mais avec plus d'effectivité pour tous. Il s'agit là d'une priorité.

Le 1<sup>er</sup> juillet prochain, entreront en vigueur les nouvelles dispositions de la loi sur la justice. Nous plaçons des espoirs que la nouvelle base légale permettra de réorganiser et centraliser certaines tâches administratives ou/et de consultations juridiques et ainsi améliorer le fonctionnement sans nécessairement augmenter les coûts.

Pour le Tribunal cantonal, comme annoncé lors de notre dernier rapport, la suppression des postes de greffiers supplémentaires qui avaient été octroyés à la Cour des assurances sociales a créé un nouveau retard dans un domaine humainement particulièrement sensible.

En ce qui concerne les tribunaux de districts, le Tribunal de la Broye a bénéficié d'une aide supplémentaire en la personne de M<sup>me</sup> Marlène Collaud, juge nommée par le Conseil de la magistrature à titre extraordinaire et d'une greffière pour une période de six mois à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2014. A l'issue de ces mandats, il est probable que l'engorgement constaté se reforme.

Malgré ces quelques remarques, toutes issues de la surcharge des instances concernées, il est constaté avec satisfaction que la justice fribourgeoise fonctionne bien, que ses décisions sont de qualité, les statistiques de recours le prouvent. La Commission de justice, au nom du Grand Conseil, remercie tous les juges et leurs suppléant-e-s, assesseur-e-s, greffiers et greffières, collaborateurs et collaboratrices qui consacrent leur énergie au bon fonctionnement de la justice.

Avec ces considérations et nos remerciements réitérés aux auteurs du rapport, nous demandons de prendre acte de ce rapport.

**Schnewly André** (ACG/MLB, SE). Das Mitte-Links-Bündnis bedankt sich beim Justizrat für den ausführlichen Bericht. Der Bericht gibt einen differenzierten Eindruck in die verschiedenen Gerichte. Es wird viel und gut gearbeitet.

Wir haben trotzdem einige Fragen:

- > Weiterbildung: Wir können nicht verstehen, dass das Budget für die Weiterbildung um ein Drittel gestrichen wurde. Reicht das Budget, damit die Richter zeitgemäss ausgebildet sind? Mussten notwendige Kursbesuche abgelehnt werden?
- > Stellenbesetzung Friedensgerichte: Wir stellen fest, dass es beim Friedensgericht etwas besser geht, jedoch immer noch ein Schwachpunkt in der Organisation der

Gerichte besteht. Alle Friedensrichter sind immer noch unter Druck und können mit Zusatzleistungen ihren Auftrag erfüllen. Je nach Bezirk sind sie in Verzug. Es bestehen immer noch Unsicherheiten bei den Besetzungen der Stellen im Friedensgericht, wie die Präsidentin der Justizkommission bereits gesagt hat. 34 Prozent! Das heisst, jede dritte Person des Personals hat einen befristeten Vertrag. Wann und wie viele Personen werden fest angestellt? Diese Stellen brauchte es nach der Umsetzung des Kinder- und Erwachsenengesetzes immer wieder. Damit die Friedensrichter nicht überfordert sind, denken wir, dass von diesen 34 Stellenprozenten wirklich einige Personen festangestellt werden müssten.

- > Eine weitere Frage: Haben die Friedensrichter eine Stellenbeschreibung? Gibt es eine Plattform, damit sich die Friedensrichter über ihre Erfahrungen austauschen können?
- > Und zur Rolle der Beisitzerinnen: Die Rolle und der Einbezug der Beisitzerinnen in den verschiedenen Bezirken ist unterschiedlich. Gegenwärtig besteht keine Stellenbeschreibung für den Aufgabenbereich. Wie werden die Beisitzerinnen eingeführt und wäre es nicht notwendig, Stellenbeschreibungen zu erstellen, sogar mit einem spezifischen Auftrag nach Fachgebiet?

Danke schon jetzt für die Antworten.

**de Weck Antoinette** (PLR/FDP, FV). Le groupe libéral-radical tient à remercier le Conseil de la magistrature pour ce rapport très complet et très détaillé qui nous permet de nous faire une idée exacte de la situation du pouvoir judiciaire. Veuillez, M. le Président du Conseil de la magistrature, transmettre à vos membres nos remerciements pour le travail conséquent qu'ils accomplissent en plus de leurs diverses charges.

Nous constatons aussi un investissement important de nos autorités judiciaires qui, augmentation de la population oblige, doivent chaque année faire face à un accroissement de leur charge de travail. Malheureusement, nous devons aussi constater que, d'année en année, les points noirs restent aux mêmes endroits, à savoir la Cour des assurances sociales et les justices de paix.

La Cour des assurances est submergée par les justiciables à qui l'assurance-invalidité refuse ou enlève une rente. Pendant les délais d'attente, qui peuvent être de plus de deux ans, ces personnes se retrouvent souvent à l'aide sociale. Il y a peu d'espoir que les recours en cette matière diminuent tant l'octroi ou le refus de cette rente est d'une importance capitale pour les recourants.

En ce qui concerne les justices de paix, on doit maintenant bien convenir que dès le départ, soit en 2007, le personnel nécessaire a été sous-estimé. Ce manque est comblé chaque année, mais au compte-gouttes et par des contrats de durée déterminée. 34% du personnel est engagé sous contrat de durée déterminée, mesures d'économie obligent. Ces mesures temporaires pour parer au plus pressé ne sont pas la bonne solution. Cette situation est insatisfaisante car, comme pour le cas précédent, ce sont les communes, cette fois par les services des curatelles, qui doivent y suppléer. Les services



des curatelles croulent sous les mandats. L'année passée, un solde de 60 mandats supplémentaires a chargé le service des curatelles de la ville de Fribourg. La ville devrait donc normalement engager chaque année un nouvel assistant social et augmenter son personnel administratif; ce qui n'est juste pas possible.

Le nouveau droit a aussi compliqué l'exécution des mandats car maintenant les curateurs ne peuvent plus faire certaines opérations sans avoir l'accord des juges de paix. Vu la surcharge de travail des justices de paix, cela peut prendre plusieurs mois avant d'obtenir une réponse. Cette situation est insatisfaisante pour tout le monde. Nous remercions toutefois le Conseil d'Etat qui a débloqué quelques pour-cent d'EPT, ce qui a permis la nomination d'un juge de paix en Sarine. Espérons que cela suffise!

C'est avec cette note positive que le groupe libéral-radical prendra acte de ce rapport.

**Mauron Pierre** (PS/SP, GR). Le groupe socialiste a analysé aussi avec attention ce rapport et se félicite du bon fonctionnement de la justice fribourgeoise et également du bon fonctionnement du Conseil de la magistrature. Ça se sent à l'extérieur lorsque les choses fonctionnent bien. Dans les périodes telles que celles-ci, c'est très plaisant à relever; merci donc pour votre travail!

Comme cela a été rappelé, les points noirs subsistent. Je ne vais pas revenir non plus sur la Cour des assurances sociales et la justice de paix. Je me permets de mettre le doigt sur d'autres éléments. Je pense notamment à la Cour civile, soit du Tribunal cantonal, soit des juridictions inférieures qui s'occupent de divorces notamment. Pour ces procédures, le Directeur de la sécurité et de la justice a mis sur pied, il n'y a pas longtemps, un service de médiation pour aider les familles et on voit aussi les effets que cela a eus. Même si le Conseil de la magistrature n'est pas une autorité apte à faire changer la jurisprudence, il est peut-être possible de réfléchir à certaines pistes. Je pense notamment aux citoyens de notre canton qui doivent affronter un divorce ou une séparation. Nous nous trouvons à l'heure actuelle avec un fonctionnement, notamment pour calculer des pensions alimentaires, qui est très, très difficile. On l'a vu à l'époque avec le juge Curty, qui avait trouvé une bonne méthode et, depuis lors, une méthode nouvelle a été mise sur pied, notamment grâce au travail de l'ancienne juge M<sup>me</sup> Françoise Bastons Bulletti. Comment faire pour revenir peut-être à quelque chose de plus simple, à quelque chose que le citoyen pourrait peut-être comprendre et peut-être vivre mieux ce genre de choses? A l'heure actuelle, j'estime que la situation est très compliquée. Des pistes de réflexion ne pourraient-elles pas être amenées ici par le Conseil de la magistrature, à l'exemple peut-être de cantons voisins, comme Vaud et Berne qui ont adopté une méthode de pourcentage. Quelque chose de plus simple semble pour le moins nécessaire. Ce quelque chose permettrait peut-être à des gens dans des situations de ce type-là de ne pas attendre six mois, huit mois, une année pour savoir combien ils devront payer simplement pour un enfant, pour un conjoint.

Maintenant pour la question du personnel, les instances ont été finalement dotées d'une manière plus ou moins correcte, semble-t-il, même si certains points noirs sont encore là. Se pose la question de savoir si, à l'avenir, certains juges ou plutôt une équipe de greffiers pourrait être mise sur pied pour faire en sorte que ces goulets d'étranglement soient résolus.

Sur la base de toutes ces remarques, en saluant le travail très constructif du Conseil de la magistrature et de la Direction, je vous informe que le groupe socialiste prend acte de ce rapport.

**Rodriguez Rose-Marie** (PS/SP, BR). C'est à titre personnel que j'interviens et déclare ainsi mes liens d'intérêts. Je suis assesseure à la justice de paix de la Broye.

En préambule, comme d'autres de mes collègues l'ont déjà fait, je tiens à remercier le Conseil de la magistrature pour l'élaboration de son rapport si riche d'informations particulièrement pertinentes et qui nous permet d'aborder encore mieux les différentes facettes du pouvoir judiciaire. Si vous le permettez, j'aimerais m'arrêter encore une fois sur les pages concernant les différentes justices de paix. Tout d'abord, je voudrais signaler avec plaisir que le Conseil de la magistrature insiste, dans son introduction à ce rapport, sur le fait que la situation des justices de paix a continué de monopoliser son attention. Je suis aussi contente de constater que l'audit externe qui a étudié les justices de paix estime nécessaire de soutenir ces institutions de plusieurs façons et, finalement, que le Conseil de la magistrature conclut en rappelant qu'il faut absolument, je répète absolument, que les contrats de durée déterminée soient maintenant pérennisés. La justice de paix publie dans sa présentation une partie des conclusions de l'audit externe qui résume un peu mieux la situation, surcharge de travail, sous-dotation en personnel et en moyens, méconnaissance du travail effectué et enfin manque de reconnaissance. Nous avons là réunis tous les facteurs toxiques pour entraver le fonctionnement de ces institutions et pourtant les justices de paix fonctionnent de manière efficace; j'en veux pour preuve les statistiques publiées. Par contre, si la plupart des cercles de justice de paix relèvent la relative bonne ambiance de travail dans leurs bureaux, de même que les bonnes relations qu'elles entretiennent avec les différents intervenants, que ce soit le SEJ ou les services des curatelles, elles dénoncent toutes clairement une charge de travail très ou trop lourde, qui a tendance à s'aggraver en fonction de l'évolution de la démographie et d'autres facteurs. Les juges de paix s'inquiètent, comme certains d'entre nous, de la santé du personnel et signalent un certain nombre de collaborateurs en congé maladie de longue durée. Les justices de paix travaillent en flux tendu et dès que surgit une maladie ou une formation ce sont les heures supplémentaires qui prennent l'ascenseur et qui devront être payées puisque impossibles à compenser. Certains chiffres sont à ce titre édifiants.

Je note quand même avec soulagement que la modification du droit de la famille avec le passage à l'autorité parentale conjointe n'a amené, semble-t-il, que peu de surcharge et que le délai du 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour l'adaptation des anciennes mesures de tutelle et de curatelle pourra vraisemblablement être tenu. C'est un exploit!

Enfin, certains juges de paix remarquent que la rigueur budgétaire ne permet pas de créer les postes nécessaires au bon fonctionnement des justices de paix, qui doivent donc jongler avec des stagiaires, des gens placés par l'ORP ou des jeunes demandeurs d'emploi. Ces gens, tous au bénéfice d'un contrat de durée déterminée, sont formés pendant un certain temps de travail puis s'en vont. Cette continuelle recherche de personnel est, de plus, chronophage et empêche les juges et les greffiers de se consacrer à leurs tâches principales.

Bref, la situation des justices de paix n'est ni simple ni confortable. Nous en sommes tous conscients. Les justices de paix ont besoin de notre appui dès aujourd'hui puis au moment des budgets et surtout, pour être cohérent avec tout ce qui s'est dit ici, lorsqu'il s'agira de rediscuter des mesures d'économies.

**Kolly Nicolas** (*UDC/SVP, SC*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance avec grand intérêt du rapport 2014 du Conseil de la magistrature.

Nous relevons avec satisfaction que dans l'ensemble la justice du canton de Fribourg fonctionne bien. Cependant, comme tous les groupes l'ont relevé, nous regrettons également que d'année en année les mêmes problèmes soient soulevés, en particulier concernant les justices de paix. L'incapacité à remédier à ces difficultés est un des échecs du Conseil d'Etat pour cette législature. Il est indispensable de revoir les priorités et de prendre les mesures nécessaires afin de remédier à ces problèmes. Il en va de l'aide, il en va du besoin, il en va de l'assistance aux personnes les plus faibles de notre canton.

La dernière remarque concerne les élections judiciaires. Depuis l'instauration du Conseil de la magistrature, ce Parlement s'est distancié à une dizaine de reprises du préavis du Conseil de la magistrature, selon les chiffres donnés par la députée M<sup>me</sup> Nadine Gobet, membre de ladite autorité. Certains appellent dans ce Parlement à ce que nous suivions systématiquement – pour ne pas dire aveuglément – le préavis du Conseil de la magistrature lors des élections judiciaires et ainsi à renoncer à notre liberté et indépendance lors de l'élection des juges dont la Constitution nous donne le mandat. Je m'oppose à ce changement.

Ma question est la suivante: parmi la dizaine de magistrats élus par le parlement contre l'avis du Conseil de la magistrature, c'est-à-dire contre le préavis, y en a-t-il l'un ou l'autre qui dysfonctionne? Si oui, je demande à connaître quel magistrat et auprès de quelle autorité?

**Lauper Nicolas** (*PDC/CVP, SC*). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique a lui aussi pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de ce rapport d'activité. C'est un excellent rapport. Je ne vais pas relever les différents points que mes collègues ont déjà relevés. Chaque année, nous sommes aussi revenus sur la problématique des justices de paix. Au nom du groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique, je ne peux que remercier tous les acteurs de la justice fribourgeoise pour leur excellent travail.

**La Rapporteuse.** Je remercie tous les représentants des groupes parlementaires qui acceptent ce rapport sur le principe.

Maintenant, il y a des questions qui ont été posées, soit directement à M. le Commissaire du gouvernement, soit principalement au président du Conseil de la magistrature. Je vous passe la parole M. le Président pour répondre à ces questions.

**Le président du Conseil de la magistrature.** Tout d'abord au nom du Conseil de la magistrature, je vous remercie de l'attention et de l'intérêt que vous avez portés à son rapport et de la considération qui a été émise envers son travail en particulier et envers le travail de l'ensemble des magistrats de ce canton en général.

S'agissant des questions qui ont été abordées, je vais essayer d'être très bref. Tout d'abord, s'agissant des divorces et de la difficulté pour les justiciables – je ne peux que confirmer en tant que juge –, cela n'est pas, à mon sens, du ressort du Conseil de la magistrature. C'est le Tribunal cantonal qui fait la jurisprudence, respectivement le Parlement fédéral qui adopte les lois. En cela, je ne vois pas à première vue ce que le Conseil de la magistrature pourrait faire, mais je lui transmettrai évidemment cette remarque et l'ensemble des remarques qui ont été faites aujourd'hui pour qu'il en discute.

S'agissant de la formation, le budget n'est évidemment pas du ressort du Conseil de la magistrature. Il a été réduit et je vous remercie de partager effectivement son souci s'agissant de cette réduction pour la formation des juges, qui est essentielle.

On m'a aussi demandé si les juges de paix avaient des cahiers des charges, ce n'est pas le cas. Leur cahier des charges, en soi, c'est la loi. Ils sont élus pour faire ce que la loi leur dit de faire. En revanche, ce que je peux vous communiquer c'est que, s'agissant des assesseurs des justices de paix, le Conseil de la magistrature s'attache désormais à bien préciser ce qui sera attendu d'eux au sein des justices de paix, de la spécialisation qui leur est demandée afin qu'ils soient au clair sur les tâches qui leur seront confiées.

S'agissant des élections judiciaires, je ne peux pas vous répondre particulièrement. Je n'ai pas en tête l'ensemble des préavis qui n'ont pas été suivis. Je peux juste vous dire que le Conseil de la magistrature est extrêmement conscient de son rôle, il préavise, il vous transmet son préavis et le Parlement élit évidemment en toute liberté et indépendance les magistrats.

S'agissant des justices de paix, le point le plus important, je vous remercie et le Conseil de la magistrature vous remercie de partager son souci. Effectivement, c'est l'autorité qui pose le plus de problèmes sans que cela soit toutefois extrêmement alarmant. Depuis le rapport 2014, des moyens ont été donnés aux justices de paix pour que cela fonctionne mieux. Evidemment, la situation reste extrêmement tendue. Evidemment, il est indispensable que les postes – les CDI – soient confirmés. Evidemment, il est indispensable que des forces de travail supplémentaires soient données. Mais j'insiste encore

une fois, malgré tous les soucis et tous les problèmes qui ont été évoqués, les justices de paix fonctionnent, certes avec un engagement énorme de ses magistrats, et évidemment le Conseil de la magistrature serait extrêmement satisfait qu'une aide leur soit apportée.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

## Rapport d'activité 2015-GC-69 de la Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) pour l'année 2014<sup>1</sup>

Rapporteuse: **Anne Meyer Loetscher** (PDC/CVP, BR).

### Discussion

**La Rapporteuse.** En préambule, j'adresse toutes mes condoléances à la famille de M. Jean-Marc Chollet, président de la Commission de contrôle du HIB, qui nous a quittés suite à un accident d'avion en mai. Nous avons géré en binôme la période agitée qui a marqué le HIB en 2015 et c'est vraiment en pensées avec lui que je fais ce rapport aujourd'hui.

Néanmoins, je ne traiterai que des éléments se rapportant à l'année 2014.

Par l'adoption de la convention, nous avons changé le statut juridique du HIB qui, par ce fait, est devenu un établissement autonome de droit public intercantonal, avec une personnalité juridique. Je ne reviendrai pas sur les points qui sont clairement identifiés dans la convention et dans le rapport qui vous ont été soumis.

La Commission a siégé à deux reprises en 2014. Ces séances nous ont permis de redéfinir le cadre légal, de mieux connaître l'établissement, de comprendre les spécificités des modes de financement d'un hôpital intercantonal et de fixer nos attentes vis-à-vis du nouveau conseil d'établissement fraîchement nommé à ce moment-là. Nous contrôlons les budgets et les comptes, les objectifs stratégiques de l'établissement ainsi que les résultats obtenus sur la base du contrat de prestations. Plusieurs défis sont à venir, tels que le transfert des biens immobiliers et les CCT notamment.

Vous pouvez donc voir dans le rapport que de gros investissements sont prévus à plus ou moins long terme. Les montants sont ceux qui sont liés aux projets de l'ancien conseil d'administration. Je vous demanderais donc de ne pas trop les prendre en considération, puisque le conseil d'établissement actuel n'a pas encore défini sa stratégie.

A ce titre, il est important de rappeler que c'est par le supplément de 10% sur les prix de base SwissDRG que le HIB doit assumer ses coûts d'investissements. Le canton de Fribourg ne prend pas d'engagement sur les investissements

des hôpitaux, ni pour des prêts, ni pour des cautions. De son côté, l'Etat de Vaud peut garantir des emprunts, voire dans des cas exceptionnels, participer au financement des charges d'investissements.

Je tiens aussi à rappeler que les patients fribourgeois du HIB ne sont pas des patients hors canton. Le financement de l'exploitation se fait selon un système unique défini par les deux Conseils d'Etat. La spécificité intercantonale ajoute de la complexité et oblige le HIB à conclure des conventions tarifaires différenciées par canton, en tenant compte des catégories d'activités, par exemple les soins aigus ou la réadaptation, et du type de payeurs.

Le HIB a fait un bénéfice d'environ 1 million de frs aux comptes 2013 et les budgets sont équilibrés pour 2014, avec des charges à hauteur de 84 214 605 frs. L'activité se porte bien, particulièrement dans le domaine des urgences pédiatriques et des naissances. Le centre du métabolisme sur le site d'Estavayer-le-Lac rencontre un joli succès et dynamise le site.

A travers son contrôle de nature politique, la Commission interparlementaire de contrôle du HIB veut activement contribuer à assurer la pérennité de cet établissement nouvellement doté d'un statut autonome de droit public et vous recommande, à l'instar du canton de Vaud, d'adopter ce rapport.

**Rodriguez Rose-Marie** (PS/SP, BR). En préambule, je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre de la Commission interparlementaire et je m'exprime au nom du groupe socialiste.

Notre groupe s'est penché avec attention sur le rapport de la Commission interparlementaire de contrôle du HIB. Nous saluons la qualité du travail de rédaction de ce rapport, le premier de la Commission, et tenons à relever à cette occasion, en plenum, un certain nombre d'informations.

Le HIB a enfin obtenu le statut d'établissement autonome, avec une personnalité juridique, ce qui permettra au conseil d'établissement, qui remplace l'ancien conseil d'administration, de relever les nombreux défis qui se présentent à lui, à savoir:

- > transférer le patrimoine immobilier des sites de Payerne et d'Estavayer;
- > créer un plan pluriannuel d'investissements;
- > établir, chose importante, pas moins de trois conventions collectives de travail, celle du personnel, celle des médecins-cadres et celle des médecins-assistants.

Nous constatons avec plaisir que le HIB est un établissement qui non seulement dégage des bénéfices depuis plusieurs années, mais qui de plus crée de l'emploi (17,8 EPT en 2014) dans une région en marge des grands centres urbains. C'est dire si ça vaut la peine d'être souligné.

En outre, il me semble important de mettre en évidence la création d'une clinique pédiatrique ainsi que le développement, en étroite collaboration avec le CHUV, d'un centre de compétences en chirurgie bariatrique à Payerne et d'un

<sup>1</sup> Texte du rapport pp. 1442ss

centre du métabolisme à Estavayer-le-Lac, qui ne désemplit pas.

Petit nuage dans ce rapport, même si pour l'instant le HIB jouit de l'appui des deux Conseils d'Etat: il n'existe aucune assurance sur la pérennité de cet hôpital de soins aigus et de réadaptation, si précieux pour les Broyards.

Pour terminer, j'aimerais ajouter, aussi à titre personnel, que même si le HIB est un établissement qui, au début de cette année, a connu quelques turbulences, comme nous pourrions probablement le lire dans le rapport 2015, il fait depuis lors tout pour répondre au mieux aux missions qui lui ont été attribuées par les deux cantons et, dans ce sens, mérite tout notre soutien.

**Zadory Michel** (*UDC/SVP, BR*). Mes liens d'intérêts: je suis un ancien patron d'orthopédie du HIB à Payerne, retraité actuellement. Donc, c'est avec un lien d'intérêt affectif que je m'exprime aujourd'hui. Je remercie les auteurs de ce rapport. Nous l'avons étudié au sein du groupe de l'Union démocratique du centre et nous trouvons qu'il reflète bien la vie du HIB.

Néanmoins, j'ai regretté que le rapport ne fasse pas acte des problèmes qu'il y a eus au HIB au début de cette année, qui ont fait des remous. Actuellement, la situation est en train de se calmer, fort heureusement, mais il n'en demeure pas moins que ça reste une plaie qui sera encore ouverte pendant quelque temps au HIB, notamment à cause de la démission de ce directeur qui a redynamisé l'hôpital de Payerne et d'Estavayer-le-Lac et qui a permis que cet hôpital revive et soit à nouveau sur de bons rails. Alors, nous sommes quand même étonnés, en tout cas personnellement je suis chagriné, de voir que celui qui a permis l'éclosion et la renaissance de cette institution, soit décapité par un conseil d'établissement fraîchement nommé et qui n'a toujours pas trouvé aujourd'hui ses marques.

C'est avec ces regrets que je termine mon intervention.

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

Le groupe libéral-radical a examiné avec attention le rapport annuel 2014 de la Commission interparlementaire de contrôle du HIB Vaud-Fribourg.

Vous l'aurez aussi sans doute constaté, ce rapport fait surtout état de la mise en place, suite à la promulgation de la convention par les Conseils d'Etat respectifs, du nouveau statut du HIB, en rappelant son cadre légal, sa gouvernance, son fonctionnement, avec notamment la nomination des membres du conseil d'établissement et de la CIP en juillet 2014.

Du fait de sa jeunesse, nous avons donc peu de recul sur les activités de cette nouvelle organisation mise en route dans les derniers six mois 2014. Notre mandat de contrôle n'a pas pu être exercé sur plusieurs points que sont les objectifs stratégiques de l'établissement, la planification financière pluriannuelle, le budget 2015, les comptes 2014 et les résultats

obtenus sur la base du contrat de prestations. Par conséquent, nous resterons vigilants durant l'année 2015 concernant ce nouvel établissement de droit public intercantonal avec personnalité juridique.

En tant que députée broyarde, j'ai aussi été interpellée, tout comme mes collègues broyards ici présents, au sujet des difficultés qu'a rencontrées le HIB en ce début d'année, suite au licenciement du directeur. Mais les inquiétudes et opinions des différents acteurs, membres du conseil d'établissement, collègue des médecins, délégués du personnel et députés, ont pu être partagées, ce qui a permis de mieux comprendre la situation, de pouvoir temporiser la crise et prendre certaines mesures qui, je l'espère, porteront leurs fruits en refermant cette plaie.

Enfin, je tiens à souligner que, contrairement à ce qui a pu être lu ou entendu, le HIB et la santé des patients n'ont jamais été mis en péril durant cette période d'instabilité. Tout le personnel hospitalier, quelle que soit sa fonction au sein de l'établissement, a toujours rempli avec compétence son travail, pour le bien-être des patients et je les en remercie.

C'est sur ces considérations que le groupe libéral-radical prend acte de ce rapport.

**Hayoz Madeleine** (*PDC/CVP, LA*). Je déclare mes liens d'intérêts: je fais partie de la Commission interparlementaire du HIB.

La Commission interparlementaire du HIB est composée de six députés vaudois et six députés fribourgeois; elle s'est réunie deux fois en 2014. Derrière les trois lettres du HIB se cache un véritable groupe hospitalier comprenant un hôpital de soins aigus à Payerne, un centre de réadaptation à Estavayer-le-Lac et quatre EMS, à Payerne, Estavayer-le-Lac, Domdidier et Montagny-la-Ville.

2014 a été une année réjouissante sur le plan comptable. Le chiffre d'affaires a dépassé les 120 millions de frs et le bénéfice excellent est de 5 millions de frs.

Du côté de l'hôpital de Payerne et de ses 152 lits de soins, les naissances ont atteint un record avec 178 bébés. Les journées d'hospitalisation sont en hausse de 1% et les cas aigus progressent de 3%. Le taux d'occupation est aussi en hausse et passe à 81%.

Pour la Commission interparlementaire du HIB, la pérennité de l'établissement passera par de nouveaux agrandissements, voire la construction d'un nouvel hôpital. Son rôle d'hôpital de proximité devient encore plus indispensable à la vue de la très forte croissance démographique de la région de la Broye.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique vous recommande de prendre acte du rapport d'activité 2014. 2015 sera peut-être une autre histoire.

**La Rapporteuse.** Je remercie tous les groupes qui, par leur message, encouragent le HIB et donnent un élan vers la pérennisation de cet hôpital dans la Broye.

Je voudrais dire que je n'ai effectivement pas parlé de 2015, étant donné que nous sommes vraiment dans le rapport 2014, sans nier la situation que nous avons vécue en début d'année, dont M. Zadory et M<sup>me</sup> Savary ont fait état. Je reviendrai sur ces points lors du rapport 2015.

**Le Président.** Au terme de cette discussion, le Grand Conseil fribourgeois a une pensée émue pour la famille et les proches de notre collègue député vaudois, Jean-Marc Chollet, rédacteur de ce rapport et décédé trop tôt suite à un accident d'avion.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

## Projet de loi 2014-DIAF-9 sur la médiation administrative (LMéd)<sup>1</sup>

Rapporteur: **Nicolas Kolly** (UDC/SVP, SC).

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

### Deuxième lecture

#### CHAPITRE PREMIER

**Le Rapporteur.** Dans le chapitre 1, la commission avait apporté diverses modifications qui ont toutes été confirmées par ce plenum. En particulier, il y avait la modification selon laquelle on retirait les affaires communales du champ d'application de la loi. Je vous demande bien entendu de confirmer votre choix en deuxième lecture.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat maintient sa position quant au rôle joué par les préfets pour la médiation (art. 1 al. 4). Il considère que la médiation est exercée à satisfaction par les préfets, entre les communes et les administrés, depuis de nombreuses années. Il ne s'agirait que de formaliser cette pratique. La disposition légale proposée a été soutenue par l'Association des communes fribourgeoises, dans le cadre de la consultation. Les communes ayant pris part à la consultation s'y sont toutes ralliées.

**Lehner-Gigon Nicole** (PS/SP, GL). Toujours avec chevillée au corps l'idée de rendre ce futur bureau de la médiation administrative le plus compétent possible, en ouvrant ses compétences à toutes les administrations, la minorité de la commission, c'est-à-dire la députée Christa Mutter, le député Xavier Ganioz et moi-même, maintient les trois propositions que nous avons faites en première lecture, à savoir:

1. Article 2, éventuellement article 4 alinéas 4 et 6;
2. Article 14: là nous avons la possibilité de vous proposer un petit changement;
3. Article 24: gratuité ou débours possibles dans une médiation administrative.

Toutes ces propositions seront encore une fois détaillées lors de la lecture des différents chapitres et d'avance je vous remercie de l'attention que vous porterez à ces propositions.

**Page Pierre-André** (UDC/SVP, GL). Le groupe de l'Union démocratique du centre confirmera les débats issus de la première lecture. Nous avons déjà débattu de ces propositions en première et deuxième lectures de la commission parlementaire, ainsi qu'en première lecture dans ce plenum. Donc, je vous demande de confirmer les débats de la première lecture et de refuser les propositions faites par M<sup>me</sup> la Députée Lehner-Gigon.

**de Weck Antoinette** (PLR/FDP, FV). Le groupe libéral-radical soutiendra aussi les décisions qu'a prises le plenum en première lecture. Nous ne soutiendrons donc pas les propositions faites par la minorité de la commission.

En ce qui concerne le préfet, le groupe libéral-radical vous demande de maintenir la position prise en première lecture. C'était un compromis qu'a trouvé la commission entre ceux qui ne voulaient pas soumettre les affaires communales au préfet et la proposition de la loi de soumettre au préfet, soit donc de sortir les affaires communales de cette loi. Je vous rappelle que ce ne serait pas justifié que le préfet intervienne dans cette matière. Notre collègue Boschung a parlé des tâches qui lui reviendraient. Dans un premier temps, le groupe libéral-radical pouvait les admettre, mais je crois que ce serait justifié de laisser tel que cela a été prévu maintenant, dans un but de compromis.

**Bapst Markus** (PDC/CVP, SE). Auch die Fraktion der Christlichdemokratischen Volkspartei und der Bürgerlich-Demokratischen Partei wird sich an die Resultate der ersten Lesung halten. Wir unterstützen keine Minderheitsanträge und werden auch keine neuen Anträge unterstützen.

**Le Rapporteur.** Je n'ai pas d'autre commentaire que ceux émis en première lecture.

**La Commissaire.** Pas de remarque.

#### ART. 1 AL. 4

> Au vote la version de la commission (projet bis) opposée à la version du Conseil d'Etat est confirmée par 85 voix contre 2 et 1 abstention.<sup>2</sup>

> Confirmation de la première lecture.

#### Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminboeuf-Strehblow

<sup>1</sup> Entrée en matière et première lecture le 23 juin 2015, BGC pp. 1148ss.

<sup>2</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1345ss.

Dominique (BR,PS/SP), 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), 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 Raul (GR,PS/SP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hayoz Linus (SE,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), 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), Laufer 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), Page Pierre-André (GL,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), 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), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 85.*

*Ont voté non:*

Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 2.*

*S'est abstenue:*

Berset Solange (SC,PS/SP). *Total: 1.*

ART. 2 AL. 2

**La Commissaire.** Même commentaire que précédemment pour ce qui concerne les préfets. Etant donné le vote relativement clair, je considère que le Grand Conseil ne conteste pas la pratique en vigueur, mais que ses arguments portent en faveur d'une non-intégration de ce rôle des préfets dans la loi sur la médiation. Je suis cependant tenue de demander un vote.

- > Au vote la version de la commission (projet bis) opposée à la version du Conseil d'Etat est confirmée par 87 voix contre 3 et 1 abstention.<sup>1</sup>
- > Confirmation de la première lecture.

*Ont voté oui:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles

(SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), 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), 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), 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 Raul (GR,PS/SP), 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), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), 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), Laufer 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), Page Pierre-André (GL,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), 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), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 87.*

*Ont voté non:*

Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich Laurent (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 3.*

*S'est abstenue:*

Berset Solange (SC,PS/SP). *Total: 1.*

ART. 2 AL. 3 LET C ET D

**Le Rapporteur.** Je n'ai pas de commentaire. Il s'agissait des autorités exclues du champ d'application de la loi, notamment les autorités judiciaires. Le rapport de minorité demande à ce que les autorités judiciaires et les autorités de poursuite pénale soient intégrées dans le champ d'application de la loi. La commission vous propose de rejeter cette proposition.

**Lehner-Gigon Nicole (PS/SP, GL).** Comme M<sup>m</sup>e de Weck, je salue les différentes possibilités de gestion des conflits par diverses médiations auxquelles les Fribourgeoises et les Fribourgeois ont accès quand ils sont opposés à une autre personne. Seulement, il ne s'agit pas de cela. La médiation administrative a ceci de particulier que son but n'est pas d'aider les personnes entre elles, mais les personnes qui rencontrent

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1345ss.

des problèmes souvent de compréhension et d'interprétation avec l'administration.

Je rappelle aussi que ce bureau de la médiation s'adressera sûrement en priorité à des personnes peu à l'aise avec les subtilités de leurs droits juridiques et souvent aussi retenues par les débours découlant d'une saisie de la justice, pour faire valoir les droits qu'ils croient avoir à bon ou à mauvais escient.

Mardi, le souci que des querulents monopolisent l'attention des futurs médiateurs a été évoqué. Je pense qu'il ne faut pas priver d'un bon service les bientôt 300 000 Fribourgeoises et Fribourgeois pour 4 ou 5 querulents qui défraient régulièrement la chronique.

Je vous propose de considérer une nouvelle fois de supprimer à l'article 2 alinéa 3, les lettres c et d, qui excluent les autorités judiciaires et de la poursuite pénale, avec l'ajout bien sûr de la délimitation des compétences des futurs médiateurs à l'article 4.

Enfin, je vous informe que ces possibilités figurent dans la loi vaudoise sur la médiation administrative, à l'article 30 «Buts et limites». Il permet aux Vaudoises et aux Vaudois de consulter leur bureau de la médiation administrative pour des causes qui concernent les autorités judiciaires depuis plus de 10 ans, sans que cela ne donne lieu à des abus. Dans son rapport annuel 2011, la médiatrice vaudoise relève que ces causes représentent quand même 10% des demandes qu'elle a eu à traiter.

Chers et chères collègues, la réalisation d'un bureau de la médiation administrative fribourgeois a pris du temps. Pour qu'il soit vraiment au service de la population, je vous demande de le doter d'un large champ d'action, en acceptant cette proposition de la minorité de la commission.

Je vous remercie de votre patiente attention.

**Rey Benoît** (AGC/MLB, FV). Je voulais aussi intervenir à nouveau pour vous sensibiliser à cette proposition de la minorité concernant les alinéas c et d.

Lors de la première lecture, nous avons eu différentes discussions sur les personnes ou les intervenants qui ont des rôles à jouer en tant que défenseurs ou médiateurs. M<sup>me</sup> la Députée de Weck avait fait un plaidoyer en disant qu'il était essentiel comme rôle dans le cadre de procédures civiles et, notamment, de procédures de divorces, de tenir compte des avocats qui connaissent parfaitement le dossier et qui sont tout à fait à même d'expliquer à leurs clients les enjeux et les raisons d'une décision.

Je fais appel là aux expériences que j'ai eues comme ex-collaborateur du Service de protection de la jeunesse, où j'ai fonctionné relativement souvent pour faire ce que l'on appelait des enquêtes en divorce. J'ai pu me rendre compte que le rôle de l'avocat, qui est bien évidemment de défendre en premier lieu son client et non pas de défendre la décision du tribunal, devient très difficile dans les situations litigieuses, soit de pouvoir faire accepter une décision qui n'allait pas dans le

sens de ce qu'il avait demandé. C'est la raison pour laquelle, la possibilité de l'intervention d'une personne neutre, qui peut expliquer au client que la décision va dans le sens d'autres intérêts, et notamment là je pense aux intérêts des enfants, est fondamentale.

C'est pourquoi je vous demande, sur ces deux points, de suivre la proposition de la minorité.

**de Weck Antoinette** (PLR/FDP, FV). J'ai bien écouté les deux préopinants. Je reprendrai en partie les arguments que j'ai déjà développés.

Evidemment que la médiation ne sert pas à concilier deux parties qui sont à égalité, mais à faire comprendre les décisions ou les procédures qui sont prises, qui sont en cours dans l'administration. Cela est une évidence. Donc, qu'il y ait une conciliation dans un divorce ne résout pas les problèmes qui sont soumis à la médiation, je crois que tout le monde doit avoir compris cela.

Pourquoi j'estime qu'il n'est pas nécessaire de soumettre les affaires judiciaires? Simplement parce que je pense que ça va surcharger ce bureau, sans qu'il y ait un véritable profit pour la personne qui s'y adressera. J'ai rappelé effectivement que les juristes ont un jargon, mais comme toutes les sciences. Je m'occupe un peu maintenant des affaires sociales, je suis présidente de Transit, les psychologues, les assistants sociaux, ont aussi le leur. Ce ne sont pas les juristes qui vont leur dire comment il faut s'occuper des enfants qui sont dans un centre. Je crois que chacun doit garder ses attributions.

Le justiciable, je l'ai dit, a un avocat et l'avocat explique la décision. Croyez-vous qu'une personne occupant un poste administratif, parce que ce sera quand même un bureau administratif, pourra mieux expliquer qu'un avocat? J'en doute. Ou une personne admet qu'elle a tort, qu'elle s'est trompée, qu'elle doit accepter de payer une pension – on sait que des querulents sont devenus querulents simplement parce qu'ils ne veulent pas payer de pension à leur épouse. Croyez-vous qu'un médiateur, tout aussi compétent qu'il soit, pourra avoir plus de conviction qu'un avocat qui a pris fait et cause pour la personne? J'en doute énormément.

Mme Lehner-Gigon, quand vous comparez avec le canton de Vaud, je vous ai rappelé d'abord que cette loi date de 2009 et que la nouvelle procédure n'était pas faite. Peut-être qu'ils auraient fait différemment avec les nouveaux codes de procédure civile et pénale. Mais il y a une grande différence: le canton de Vaud ne connaît pas le Conseil de la magistrature. D'ailleurs, il a l'intention d'en introduire un; il est en tout cas en discussion. Je pense que nous, nous avons là un organe qui est très important, aussi pour le justiciable, parce qu'il peut dénoncer lorsqu'il n'est pas content d'une décision, surtout lorsqu'il y a des délais d'attente, lorsqu'il trouve que ça ne va pas assez vite. Il peut dénoncer ces cas au Conseil de la magistrature. De plus, nous avons une justice qui est proche du justiciable, qui fait des journées «Portes ouvertes». Je sais que lorsqu'une personne n'est pas contente d'une décision, elle peut prendre son téléphone pour atteindre le juge et le juge lui expliquera, lui fera comprendre les choses. Je pense

que quelqu'un qui est au fin fond des connaissances du dossier peut mieux expliquer qu'un médiateur qui, je vous le rappelle, n'est peut-être pas juriste. Donc, il ne comprendra pas les tenants et les aboutissants. Il aura des paroles lénifiantes, rassurantes, mais il ne pourra pas expliquer tout le rouage de la décision aux personnes.

C'est la raison pour laquelle je pense que d'étendre les compétences du médiateur aux affaires judiciaires est inutile.

**Flechtner Olivier** (PS/SP, SE). Je déclare mes liens d'intérêts: je travaille dans la poursuite pénale et, en tant que conseiller communal de ma commune, en charge du dossier de la jeunesse, je suis impliqué dans les procédures de médiation.

Je rappellerai tout d'abord à M<sup>me</sup> Antoinette de Weck que le code de procédure pénale date de 2007.

Une médiation sert, entre autres, à donner accès à la personne administrée à une information facile et neutre sur ses droits, notamment en ce qui concerne les délais, ses possibilités de faire recours ou de pouvoir y renoncer et les enjeux que cela représente. Il ne faut pas non plus oublier que dans ces procédures, nous avons souvent à faire à des personnes sans formation supérieure, sans aucune formation même parfois, donc des personnes qui ne vont pas de suite, le premier jour, prendre un avocat pour avoir accès à ces informations. Nous avons donc souvent aussi à faire à des personnes qui ne vont très certainement pas simplement, comme on a voulu nous le faire croire, appeler un magistrat pour pouvoir avoir ces informations. J'ajouterai qu'une médiation a également un intérêt général. Elle peut contribuer à éviter une procédure plus lourde, plus longue, plus pénible et surtout plus onéreuse, tant pour la personne administrée que pour l'administration. Ce système a fait ses preuves dans le droit pénal des mineurs; rien ne nous prive de donner accès à cet outil aux adultes.

**Le Rapporteur.** J'aimerais tout d'abord rappeler que la commission et par la suite le Grand Conseil ont adopté en première lecture la version initiale du Conseil d'Etat, que je vous recommande bien entendu de confirmer.

L'amendement proposé par la minorité change quand même passablement la loi, puisque actuellement on est en train d'instaurer une médiation administrative et, par cet amendement, la minorité voudrait étendre la médiation administrative à une médiation judiciaire, ce qui posera d'énormes problèmes, même d'application.

Il a été appelé des vœux des personnes qui soutiennent cette proposition de l'intervention d'une personne neutre dans les conflits. Lorsqu'on est dans une procédure judiciaire, c'est normalement un conflit entre deux personnes privées; eh bien l'intervention de la personne neutre c'est le juge. Donc, cela permet d'assurer cette médiation. C'est également pour ça que la procédure civile comme pénale connaissent largement l'institution de la conciliation. Là, on est vraiment dans le cas d'instaurer une médiation administrative, donc des problèmes entre les citoyens et l'Etat.

De ce fait, je vous remercie de bien vouloir confirmer la version de la commission qui a adopté la version initiale du Conseil d'Etat. Je ne vais pas redire tous les arguments qui ont déjà été dits en première lecture, puisqu'il n'y en a pas de nouveaux soulevés par la minorité en deuxième lecture.

> Au vote la proposition de la minorité opposée à la version originale du Conseil d'Etat est refusée par 56 voix contre 34 et 1 abstention.<sup>1</sup>

> Confirmation de la première lecture.

*Ont voté oui:*

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sanson Sylvie (BR,ACG/MLB), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,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), 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), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB), Piller Benoit (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Raemy Hugo (LA,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoit (FV,ACG/MLB), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roubaty François (SC,PS/SP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). Total: 34.

*Ont voté non:*

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), 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), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collomb Eric (BR,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), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), 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), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). Total: 56.

<sup>1</sup> Les propositions de la minorité de la commission figurent en pp. 1345ss.



*S'est abstenu:*

Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 1.*

## ART. 3

**Le Rapporteur.** La commission parlementaire et le Grand Conseil ont décidé en première lecture de supprimer l'article 3, soit l'article qui instituait le préfet comme organe de médiation pour les autorités communales. Du moment que l'on exclut de la loi le champ d'application des affaires communales, cet article doit être supprimé. Par conséquent, je vous recommande de confirmer le vote de la première lecture.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat demande un vote pour cet article. Les arguments ont déjà été évoqués.

- > Au vote la version de la commission (projet bis) opposée à la version du Conseil d'Etat est confirmée par 88 voix sans opposition ni abstention.<sup>1</sup>
- > Confirmation de la première lecture (*suppression de l'art. 3*).

*Ont voté oui:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), 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), 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), 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), 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), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), 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), Page Pierre-André (GL,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), Schnyder Erika (SC,PS/SP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP),

Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), 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), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 88.*

## ART. 4

**Le Président.** M<sup>me</sup> Lehner-Gigon, concernant l'article 4, vous ne demandez pas le vote?

**Lehner-Gigon Nicole (PS/SP, GL).** Dans la mesure où une modification de l'article 4 découlait d'une modification de l'article 2, il n'est alors plus nécessaire de modifier l'article 4.

- > Confirmation de la première lecture pour l'ensemble du chapitre premier.

## CHAPITRE 2

**Le Rapporteur.** Là de nouveau, le Grand Conseil a confirmé en première lecture toutes les modifications proposées par la commission. Je ne vais pas toutes les récapituler ici. Je vous recommande de confirmer votre décision de première lecture.

**La Commissaire.** Confirmation de la première lecture.

- > Confirmation de la première lecture.

## CHAPITRE 3

**Le Rapporteur.** Concernant le troisième chapitre, nous sommes saisis d'un amendement à l'article 14 alinéa 2 de la part de la minorité de la commission. Avant d'expliquer la position de la majorité de la commission, j'aimerais entendre leur explication concernant leur amendement.

**La Commissaire.** Pas de remarque.

## ART. 14 AL. 2

**Ganioz Xavier (PS/SP, FV).** J'indique tout d'abord mon lien d'intérêt: je suis en phase finale d'une formation en médiation générale auprès du groupement Pro Médiation, affilié à la Fédération suisse de médiation.

L'alinéa 2 de l'article 14 s'articule en quelques mots seulement, pourtant sa portée est cruciale. Veut-on laisser au futur médiateur, à la future médiatrice, la possibilité de faire son travail, d'exercer sa mission librement ou non? Aura-t-il ou aura-t-elle la capacité d'agir de sa propre initiative ou non?

Comme nous l'avons exprimé lors de la première lecture, nous sommes d'avis que cette liberté d'action doit être garantie. Elle doit l'être, pour permettre à la personne qui occupera le poste de médiateur, non seulement de répondre aux attentes des administrés, mais aussi pour assurer son rôle d'observateur des pratiques de l'administration et, le cas échéant, de permettre une amélioration de ces pratiques. Ceci peut être le cas si le médiateur ou la médiatrice reçoit une information fondée et vérifiée d'une personne tierce ou, plus encore, si lui ou elle prend la mesure réelle que son action est nécessaire

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1345ss.

pour prévenir une situation litigieuse ou éviter une escalade dans des relations qui pourraient devenir conflictuelles.

Au cours des débats de la première lecture, nous avons bien entendu la crainte d'une majorité d'entre nous, de voir le futur médiateur s'ériger en censeur de la république, ce que d'aucuns ont décrit un peu benoîtement comme jouer au shérif. Nous vous avons bien entendu et nous vous proposons une nouvelle formulation de l'alinéa, qui consacre le caractère exceptionnel de la saisine propre au médiateur. Nous ne vous proposons donc plus la phrase: «Il ou elle peut agir de sa propre initiative», mais «Il ou elle peut exceptionnellement agir de sa propre initiative».

C'est une nuance qui prend pleinement acte des peurs qui ont été soulignées mardi dernier et qui pose un cadre clairement limitatif à la future personne en charge. Cette notion d'exception implique qu'une saisine propre du médiateur ou de la médiatrice, bien qu'elle soit justifiée, légitime, appropriée, soit aussi et surtout partagée. Car en effet, le propre de la médiation c'est bien la participation volontaire de toutes les parties. En ce sens, le risque de contrainte n'existe pas.

Avec ces garde-fous, nous vous proposons d'accepter cette nouvelle rédaction et de garantir au futur médiateur ou à la future médiatrice non pas une prérogative, mais bien une possibilité d'action qui est liée à son mandat.

**de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV).** Je n'ai pas consulté le groupe, mais je donnerai donc mon avis personnel et j'espère qu'il le partagera.

Je pense que mettre un «exceptionnellement» ça veut effectivement atténuer la possibilité qui est faite au médiateur de se saisir. Toutefois, ce sera lui seul qui décidera si c'est exceptionnel. Il n'y a personne qui pourra lui dire où c'est exceptionnel et où ça ne l'est pas. Donc, c'est l'état d'esprit dans lequel il travaillera et je continue à penser qu'il doit être saisi par un administré. Cela donne un caractère de méfiance que l'on veut insuffler à la population si on sait qu'il y a une sorte de shérif qui intervient quand bon lui semble. Notre administration est proche des administrés et elle fait un travail qui est reconnu. Je crois que de permettre à un médiateur d'intervenir quand bon lui semble, même si c'est exceptionnellement, suscitera ce climat de méfiance.

Je vous conseille donc de ne pas soutenir cette proposition qui sera très difficilement applicable et peu propice au climat de confiance que l'on doit garder entre l'administration et les administrés.

**Page Pierre-André (UDC/SVP, GL).** Je n'ai pas consulté non plus mon groupe, mais à titre personnel je vous demanderai également de refuser cet amendement. Je crois que c'est assez clair: on ne voulait pas que le médiateur fasse l'inquisiteur dans l'administration. Ce doit être vraiment à la demande de la population. C'est pour cette raison que je vous demande de rejeter cet amendement.

**Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC).** J'ai une question pour M<sup>me</sup> la Commissaire: avec la version initiale du Conseil d'Etat, le médiateur peut-il demander aux personnes si elles veulent

la requête du médiateur? C'est-à-dire que dans ce sens-là, est-ce qu'il peut faire lui le pas et dire: «Nous vous conseillons de demander la médiation»?

**Le Rapporteur.** La commission parlementaire n'avait pas été saisie exactement du même amendement, lors de l'examen de cette loi. Cependant, la question d'atténuer ou de supprimer la saisine pour l'intervention du médiateur s'était posée et la commission avait débattu de cela. Je me réfère à ce que j'ai dit en première lecture, à savoir qu'il n'est pas souhaitable de laisser le médiateur se saisir, même exceptionnellement, de son propre chef, d'une médiation. Il s'agit là du contrôle de l'administration et le contrôle de l'administration est une tâche constitutionnelle qui revient au Grand Conseil. Le Grand Conseil dispose de la légitimité démocratique pour effectuer ce contrôle, puisqu'il est soumis à réélection tous les cinq ans et doit faire ce contrôle, contrairement au médiateur qui sera nommé pour une durée indéterminée. Donc, il n'est pas souhaitable d'adopter cet amendement. Egalement, cela va dans le sens contraire de toute la cohérence de la loi où on a institué vraiment un médiateur administratif et non, comme je l'avais déjà dit, un ombudsman.

La question de M. le Député Ducotterd s'adresse à M<sup>me</sup> la Conseillère d'Etat, je la laisserai donc répondre. Mais il semble que la loi n'interdit pas de proposer à une personne en difficulté de déposer une requête afin d'ouvrir la possibilité d'instituer une médiation.

J'aimerais juste rappeler que la commission avait adopté la version initiale du projet. Je vous recommande de confirmer cette décision.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat soutient la version de la première lecture. Toutefois, en réponse à la question du député Ducotterd, je peux dire la chose suivante: le médiateur doit agir sur requête, mais la commission a simplifié la requête dans le sens où elle a aussi introduit la possibilité de faire une requête par oral et de ne pas déterminer d'emblée l'objectif poursuivi. Donc, une requête peut être en fait une discussion avec le médiateur et, dans ce sens, il me semble que la marge de manœuvre est relativement conséquente. Bien sûr, si l'amendement devait être accepté, il faudrait à mon sens préciser le terme «exceptionnellement» dans un règlement d'exécution.

> Au vote l'amendement de la minorité opposé à la version du Conseil d'Etat est refusé par 60 voix contre 34 et 1 abstention.<sup>1</sup>

> Confirmation de la première lecture.

*Ont voté oui:*

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), 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), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Krattinger-Jutzet

<sup>1</sup> Les propositions de la minorité de la commission figurent en pp. 1345ss.

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), 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), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). *Total: 34.*

*Ont voté non:*

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), 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 Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), 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 Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 60.*

*S'est abstenu:*

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

ART. 23 ET 24

**Le Président.** Je me tourne à nouveau vers M<sup>me</sup> Lehner-Gigon, rapporteure de la minorité. Est-ce que vous souhaitez un vote sur l'article 24?

**Lehner-Gigon Nicole** (PS/SP, GL). Il s'agit de la troisième proposition de minorité qu'avaient émise les trois députés minoritaires. Comme je l'ai dit au début, on a maintenu les trois propositions de minorité. Donc je souhaite qu'on puisse en discuter.

**Le Rapporteur.** L'article 24 concernait la question des coûts de la médiation. Je vous rappelle la solution adoptée par la commission et à laquelle s'est rallié le Conseil d'Etat, à savoir que l'on a inscrit à l'article 23 le principe de la gratuité de l'intervention du médiateur. A l'article 24, la commission a souhaité laisser ouverte la possibilité de facturer, dans des cas exceptionnels, lors de requêtes téméraires ou de débours très

importants par exemple, la possibilité de facturer quelque chose. Comme expliqué, cela devait se faire de manière restrictive et uniquement afin de dissuader d'éventuels querulents qui poseraient d'énormes problèmes à cette nouvelle institution. Pour le bon fonctionnement de la médiation administrative qu'on va mettre en place, je vous demande de confirmer les débats de la première lecture, tout en répétant que le principe est la gratuité et que la facturation devra se faire de manière restrictive.

Donc confirmation de la première lecture de la part de la commission.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat estime que la version des articles 23 et 24, tels qu'adoptés par la commission, est équilibrée et vous propose de soutenir la première lecture.

**Mutter Christa** (ACG/MLB, FV). Je vous prie de soutenir quand même cette exception et d'accorder l'entière gratuité.

Nous pensons que nous avons une disposition à l'article 21 qui dit très clairement ce que le médiateur peut faire s'il constate qu'il y a une requête téméraire, s'il y a un querulent, s'il n'y a aucun espoir qu'une situation difficile puisse être atténuée par lui. Le médiateur a la possibilité, je cite : «...S'il constate l'échec ou l'impossibilité d'aboutir à une médiation, il clôt le processus». Donc le médiateur a un instrument très fort et très simple: s'il constate qu'il va à l'échec et qu'il a épuisé ses moyens, il clôt la procédure. Point terminé!

Donc, il n'y a pas besoin d'introduire un fœuet financier, d'introduire un instrument punitif à l'article 24 en disant que si quelqu'un est téméraire on va lui facturer les frais. Ce fœuet financier toucherait probablement les fausses personnes. Ce n'est pas forcément le querulent qui revient, qui revient, qui introduit les coûts importants mais ça peut être une situation assez complexe où il faut faire une étude qui coûte et cela pourrait toucher des gens qui sont dans le besoin d'une médiation. Ce que je crains surtout, c'est que des personnes, qui auraient droit à une médiation, qui auraient besoin d'une médiation, ne s'adressent pas au médiateur parce qu'il y a cet article parce qu'on leur dit que si c'est compliqué on peut leur facturer les frais. Je pense que c'est un instrument inutilement dissuasif et ce n'est pas quelque chose qui va rapporter beaucoup à l'Etat.

Aussi, je vous prie de soutenir la minorité, d'accorder la gratuité entière de la procédure et de faire confiance au médiateur qui utilisera l'article 21 par lequel il peut clore une procédure à bon escient.

**Le Rapporteur.** Il n'y a pas de nouvel argument par rapport aux débats de la première lecture. Je vous demande par conséquent de confirmer la version de la première lecture, qui était la version bis de la commission.

**La Commissaire.** Confirmation de la première lecture.

- > Au vote la proposition de la minorité concernant l'article 24 opposée à la proposition de la commission

(projet bis) est refusée par 61 voix contre 33; il n'y a pas d'abstention.<sup>1</sup>

> Confirmation de la première lecture.

*Ont voté oui:*

Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), 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), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), 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), 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), 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), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). *Total: 33.*

*Ont voté non:*

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), 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 Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), Fasel Josef (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), 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 Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), Morand Patrice (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), Rauber Thomas (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Stempfel-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 61.*

CHAPITRE 4

ART. 27

**Le Rapporteur.** Au chapitre 4, la commission avait supprimé l'article 27, ce qui découlait de la décision prise de ne pas sou-

mettre les affaires communales à la médiation administrative. Vous avez confirmé cette décision en première lecture.

Je vous demande de la confirmer à nouveau en deuxième lecture.

**La Commissaire.** Le Conseil d'Etat demande un vote.

> Au vote la version de la commission (projet bis) opposée à la version du Conseil d'Etat est confirmée par 93 voix et 1 abstention.<sup>1</sup>

> Confirmation de la première lecture.

*Ont voté oui:*

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler Marie-Christine (GR,PS/SP), Bapst Markus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,ACG/MLB), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), 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), 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), Ganiot Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick Paul (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), 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), Page Pierre-André (GL,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), 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), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 93.*

*S'est abstenu:*

Berset Solange (SC,PS/SP). *Total: 1.*

<sup>1</sup> Les propositions de la minorité de la commission figurent en pp. 1345ss.

## Vote final

- > Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 89 voix contre 2. Il y a 3 abstentions.

### Ont voté oui:

Aebischer Susanne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), Boshung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collomb Eric (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf-Strehlow Dominique (BR,PS/SP), 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), 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), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), 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), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), 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), 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), Page Pierre-André (GL,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), 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), Stempfeler-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), 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), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP), . Total: 89.

### Ont voté non:

Losely Michel (BR,PLR/FDP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP). Total: 2.

### Se sont abstenus:

Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Mutter Christa (FV,ACG/MLB). Total: 3.

## Projet de loi 2015-DICS-2 portant dénonciation du concordat intercantonal de coordination universitaire<sup>1</sup>

Rapporteure: **Andrea Burgener Woeffray** (PS/SP, FV).

Commissaire: **Jean-Pierre Siggen**, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.

### Entrée en matière

**La Rapporteure.** Der Staatsrat unterbreitet uns mit der vorliegenden Botschaft einen Gesetzesentwurf zur Kündigung des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination, ein Konkordat vom 9. Dezember 1999. Diesem Konkordat waren alle Universitätskantone beigetreten, um – ich zitiere aus dem Zweckartikel – «eine gesamtschweizerische koordinierte Universitätspolitik zu betreiben und damit die Qualität von Lehre und Forschung an den universitären Hochschulen zu fördern». Heute haben sich diese Zweckartikel und damit auch das Konkordat überholt. Die interkantonale Universitätspolitik wird nun zusammen mit jener der Fachhochschulen und der Pädagogischen Hochschulen mit dem Ziel einer kohärenten Hochschulpolitik in einem einzigen Gesetz, dem Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFGK), geregelt. Dieses Gesetz definiert Ziele und Grundsätze der Koordination und bildet somit auch die Grundlage des Hochschulkonkordates. Der Grosse Rat des Kantons Freiburg hat am 10. September 2014 den Beitritt des Kantons zum Hochschulkonkordat beschlossen. Am 1. Januar 2015 ist es in Kraft getreten, nachdem ihm die hierfür erforderlichen 14 Kantone zugestimmt hatten. So beschreiten nun der Bund und die Kantone Neuland im Hochschulbereich. Die wesentliche Neuerung ist die ganzheitliche Sicht auf den gesamten Hochschulbereich und damit auch die Vereinfachung, zum Beispiel im Bereich der Strukturen.

Als letzten Schritt gilt es nun, das Interkantonale Konkordat über die universitäre Koordination, welches mit diesen Neuerungen gegenstandslos geworden ist, zu kündigen. Aufgrund der unbestreitbaren Ausgangslage hat die Kommission für auswärtige Angelegenheiten auf Zirkularweg entschieden, auf die Gesetzesvorlage einzutreten und diese in der Fassung, wie sie vom Staatsrat vorgeschlagen wird, anzunehmen.

Im Namen der Kommission bitte ich Sie, dem Antrag der Kommission auf Kündigung des Interkantonalen Konkordates über universitäre Koordination Folge zu leisten.

**Le Commissaire.** Je remercie M<sup>me</sup> la Rapporteure pour sa présentation. Il s'agit en effet d'une démarche purement formelle car le concordat que nous vous proposons de dénoncer est devenu caduc suite à l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier de cette année, de l'accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles, le concordat des hautes écoles. Ce dernier concerne tous les types de hautes écoles et non seulement les

<sup>1</sup> Message et proposition de la commission p. 1441.

universités, comme c'est le cas de l'ancien concordat à dénoncer.

Le 10 septembre 2014, vous avez accepté l'adhésion du canton de Fribourg au nouveau concordat sur les hautes écoles. A l'heure actuelle, tous les cantons, à l'exception de trois, y ont adhéré. Deux cantons, Appenzell Rhodes-Intérieures et Zoug, n'ont pas encore pris la décision d'adhésion et dans le canton de Soleure, l'adhésion a été décidée, mais nous sommes dans le délai référendaire. Comme l'entrée en vigueur de ce nouveau concordat dépendait de l'adhésion de quatorze cantons, dont huit universitaires, que ce nombre a été atteint avant la fin de l'année 2014, il est effectivement en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier de cette année.

Sur cette base, la convention entre la Confédération et les cantons sur la coopération dans le domaine des hautes écoles a pu être signée et les organes communs ont été mis en place. La signature officielle de la convention, par M. le Conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann et le conseiller d'Etat Christoph Eymann, qui est le président de la Conférence des cantons concordataires au sens de ce concordat sur les hautes écoles, a eu lieu le 26 février de cette année. A la même date, se sont tenues les séances constitutives de la Conférence des cantons concordataires, de la Conférence suisse des hautes écoles ainsi que du conseil des hautes écoles.

A titre de rappel, la Conférence plénière réunit, sous la présidence du conseiller fédéral chef du Département de l'économie, de la formation et de la recherche, les directeurs et directrices de l'instruction publique de tous les cantons, tandis que seuls quatorze cantons sont représentés au conseil des hautes écoles. Le canton de Fribourg, en tant que canton universitaire, a un siège garanti dans les deux assemblées. Il me revient d'ailleurs d'y siéger et d'y défendre notre canton et toutes nos hautes écoles, donc l'université, la HES-SO Fribourg et la HEP. Les autres organes de la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles, à savoir le Conseil suisse d'accréditation et son agence, l'Agence suisse d'accréditation et d'assurance qualité, la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses (Swissuniversities) ont également été mis en place et ont commencé leurs travaux. Ainsi le nouveau concordat intercantonal sur les hautes écoles est pleinement opérationnel et il convient donc maintenant de dénoncer le concordat universitaire qui, lui, n'a plus de raison d'être.

Je vous demande donc d'adopter la loi y relative.

**Mesot Roland** (UDC/SVP, VE). Le plus souvent, dans cet hémicycle, nous sommes amenés à traiter des sujets sur lesquels nous devons batailler, sur lesquels nous n'arrivons pas à nous mettre d'accord. Sur cet objet précis, je pense qu'on ne va pas s'entre-déchirer et je ne prends pas beaucoup de risques en affirmant cela.

Dans le cas présent, nous sommes amenés à dénoncer le concordat intercantonal de coordination universitaire. Dans les faits, ce concordat que nous allons dénoncer est remplacé par celui que nous avons accepté et adopté en septembre passé sur les hautes écoles.

C'est donc à l'unanimité que le groupe de l'Union démocratique du centre va accepter cette dénonciation.

**Grandjean Denis** (PDC/CVP, VE). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique va accepter à l'unanimité la dénonciation de ce concordat.

**La Rapporteuse.** Mit den Ausführungen von Herrn Staatsrat Siggen, den beiden Intervenanten aus dem Grosse Rat und meiner Wenigkeit haben Sie eine genügend grosse Grundlage, um der Kündigung des Konkordats beizustimmen. Ich bitte Sie, es zu tun.

**Le Commissaire.** Je remercie simplement les groupes qui se sont exprimés pour leur soutien.

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

## Première lecture

ART. 1

- > Adopté.

ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

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

## Deuxième lecture

ART. 1 ET 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

- > Confirmation de la première lecture.

## Vote final

- > Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, sans modification, par 78 voix sans opposition ni abstention.

*Ont voté oui:*

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), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), 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), 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), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), 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), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Johner-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), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brüllhart Bernadette (SE,ACG/MLB), Menoud Yves (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), 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), Schär Gilberte (LA,UDC/SVP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Thalmann-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), 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), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 78.*

## Motion 2014-GC-211 Eric Collomb Apport minimal de recours aux énergies renouvelables pour les besoins en électricité<sup>1</sup>

### Prise en considération

**Collomb Eric** (PDC/CVP, BR). Je commence par mentionner que je n'ai pas de liens d'intérêts particuliers à déclarer si ce n'est peut-être celui d'avoir installé une centrale photovoltaïque sur les 5000 m<sup>2</sup> de la toiture de l'entreprise que je dirige.

C'est évidemment avec une certaine satisfaction que j'ai pris connaissance de la réponse du Conseil d'Etat qui propose donc d'accepter cette motion. C'est une preuve de plus que notre gouvernement se donne les moyens de ses ambitions en matière de politique énergétique. Le modèle de prescriptions énergétiques des cantons, le fameux MoPEC, dans son édition de 2014, devra être mis en œuvre par les cantons d'ici 2018.

C'est sans savoir que le MoPEC irait également dans ce sens que j'ai proposé qu'au minimum 20% des besoins en électricité pour les nouvelles constructions soit couvert par une énergie renouvelable. En effet, la section E du MoPEC traite de la production propre de courant dans les bâtiments à construire et les prescriptions pour certains types de construction vont même plus loin que les 20% que réclame la motion.

Ainsi donc en acceptant la présente motion, notre Grand Conseil ferait preuve d'une certaine proactivité et cela tombe bien car, dans le domaine de la politique énergétique, il faut être proactif afin de relever ce fameux défi, un des plus grands défis à mon sens, du 21<sup>e</sup> siècle.

Afin de rassurer certains d'entre vous, ce nouvel article de loi ne concernerait que les nouvelles constructions ou les rénovations totales. Il exclurait donc les rénovations et extensions de faible importance, mais il faut tout de même souligner qu'en cas de travaux importants, l'investissement pour répondre à ces exigences énergétiques serait très faible en comparaison de l'investissement total, ce d'autant plus que la rentabilité de l'installation permettra un amortissement rapide des dépenses consenties. Je tiens également à préciser que l'article 3 de notre loi sur l'énergie stipule que les mesures ne peuvent être imposées que si elles sont techniquement réalisables et économiquement supportables. Des dérogations restent donc toujours possibles. Avec cette motion, nous avons l'occasion de renforcer le volume de production d'énergies renouvelables et ceci dans des proportions techniquement réalistes et surtout économiquement rentables.

Tout comme le Conseil d'Etat, je vous recommande donc d'accepter cette motion, qui nous permettra de faire un pas de plus vers l'indépendance énergétique.

**Bischof Simon** (PS/SP, GL). Je déclare tout d'abord mon lien d'intérêt avec cet objet: je suis consultant pour une gérance immobilière dont une des constructions a été couronnée par l'obtention du Prix solaire suisse 2014.

Le groupe socialiste a pris connaissance avec intérêt de la motion 2014-GC-211 de notre collègue. Les bases légales actuelles sont suffisantes. Néanmoins, cette nouvelle disposition, qui n'en est pas vraiment une, est quand même un signal positif pour des énergies renouvelables, un signal positif de notre canton en faveur des énergies durables.

Die Fraktion mit diesem Grund sie trotzdem unterstützt.

**Doutaz Jean-Pierre** (PDC/CVP, GR). La motion de M. Eric Collomb propose d'introduire dans la loi l'obligation de recourir aux énergies renouvelables pour couvrir au moins 20% des besoins en électricité lors de la construction de nouveaux bâtiments. Les bâtiments particuliers qui ne se trouveraient pas dans des conditions normales d'utilisation peuvent faire l'objet d'exceptions.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat entre en matière et propose d'accepter cette motion dans la mesure principalement où la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie, au travers du nouveau modèle de prescriptions énergétiques des cantons, le MoPEC 2014, qui n'est certes guère contraignant pour les parlements qui restent autonomes en la matière, invite les cantons à aller dans ce sens et à adapter les législations cantonales d'ici à 2018 afin de permettre l'entrée en vigueur des nouvelles prescriptions dans toute la Suisse au plus tard en 2020.

Cette motion anticipe donc ces directives et s'inscrit dans la nouvelle politique énergétique d'économies d'énergie et d'utilisation d'énergies renouvelables. Cette disposition paraît défendable et certainement rentable dans une économie libérale. Toutefois, le niveau d'apport minimal de recours aux énergies renouvelables, par un seuil fixe de 20%, devra encore être affiné, considéré, nuancé en fonction du type ou des particularités de la nouvelle construction. En gardant

<sup>1</sup> Déposée et développée le 14 décembre 2014, BGC décembre 2014 pp. 3091; réponse du Conseil d'Etat BGC pp. 1480ss.

l'esprit de la proportionnalité souhaitée, son unité de mesure pourrait être convertie dans une autre norme de mesure plus adaptée, peut-être du type Watt/m<sup>2</sup> ou kW par exemple; les spécialistes apprécieront.

Avec ces quelques considérations, le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique propose, à l'unanimité, d'accepter cette motion.

**Mesot Roland** (*UDC/SVP, VE*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a analysé avec attention cette motion. La motion de notre collègue Collomb se veut ambitieuse avec 20% des besoins en énergies couverts par les énergies renouvelables. Aussi louable soit cette idée, nous ne pouvons la soutenir. Il faut rappeler que le MoPEC établit un recueil de recommandations approuvées par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie. Il faut préciser qu'une marge de manœuvre est laissée aux cantons.

Nous avons, dans ce Parlement en 2013, voté une loi sur l'énergie qui est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> août 2013. Cette version de la loi sur l'énergie, qui anticipait déjà sur plusieurs points les recommandations du MoPEC 2014, va déjà loin et est exigeante pour les propriétaires. Lorsqu'on lit les mesures prises ces dernières années, lorsque nous relisons votre message N° 49 du 27 février 2013 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'énergie, nous constatons que notre canton n'est de loin pas un mauvais élève. Alors pourquoi en venir maintenant à faire de l'excès de zèle? La loi actuelle est suffisante, les bases sont suffisantes, c'est notre collègue Bischof qui vient de le dire. Si les bases sont suffisantes, pourquoi aller encore plus loin? Aujourd'hui avec cette motion, il est question de contraindre encore les propriétaires – et quand je dis les propriétaires, cela concerne aussi les familles qui ont ou qui vont faire leur villa – à prendre des mesures complémentaires. Laissons déjà les propriétaires amortir les exigences qui découlent de la loi sur l'énergie! Il ne faut pas oublier que certains ont eu des investissements financiers à faire pour s'adapter à cette loi sur l'énergie. Aujourd'hui, à peine vingt mois après l'entrée en vigueur de cette loi sur l'énergie, on revient avec de nouvelles contraintes, de nouvelles contraintes exigeantes et coûteuses.

C'est à une très grande majorité que notre groupe refuse cette motion.

**Castella Didier** (*PLR/FDP, GR*). Acquis à un fonctionnement durable et écologique de notre société, le groupe libéral-radical a toutefois pris connaissance avec étonnement de la motion du député Collomb, comme de la réponse du Conseil d'Etat. Il relève tout d'abord l'incohérence de l'auteur, qui n'a pas manqué à plusieurs reprises de s'en prendre au Conseil d'Etat pour dénoncer des procédures d'aménagement du territoire et de permis de construire trop longues, trop compliquées, administrativement lourdes et trop chères. Nous sommes donc surpris de constater qu'aujourd'hui le motionnaire propose une mesure contraignante de plus pour les entreprises, la collectivité publique et les privés, qui va à l'encontre de ses précédentes interventions.

Le Conseil d'Etat nous informe de sa volonté, de son devoir d'introduire le nouveau modèle de prescriptions énergétiques des cantons, le MoPEC 2014, d'ici 2018. Celui-ci ne sera pas sans douleurs puisqu'il implique notamment l'interdiction des chauffages électriques, combattue avec succès par un referendum d'un groupe de citoyens contre la loi fribourgeoise sur l'énergie, première version. Le Conseil d'Etat nous explique notamment, une page durant, pourquoi il faut renoncer à cette mesure et conclut avec une grande incohérence à soutenir la motion. Il y a lieu ici de rappeler que la mesure souhaitée par le motionnaire ne fait pas partie du catalogue conséquent des mesures prévues par le MoPEC 2014. La motion demande de fixer un apport minimal d'énergies renouvelables qui n'exclut pas, sur le principe, l'achat d'énergies renouvelables, alors que le MoPEC exige une production minimale dans, sur ou à proximité des projets. Il exclut donc l'achat d'énergies renouvelables et condamne ainsi en partie l'achat d'énergie verte produite par les centrales de production écologique telles que éoliennes, centrales à biogaz ou autres centrales d'incinération.

Le groupe libéral-radical continuera à soutenir les actions concrètes en faveur d'un climat et d'un environnement sains, en faveur d'une politique durable. Il regrette toutefois l'hyper-réglementation, la contrainte administrative dévoreuse de ressources humaines, coûteuse en argent comme en temps, néfaste à l'esprit d'entreprise qui fait la force de la Suisse et de notre canton.

Le groupe libéral-radical invite le Conseil d'Etat à faire preuve de cohérence, à éviter les lourdeurs administratives dans la mise en vigueur du MoPEC et vous invite, pour toutes ces raisons, à rejeter la motion et à éviter ainsi que chacun amène sa petite contribution avec un manque de cohérence dans le résultat final et un surcroît administratif néfaste au bon fonctionnement de notre société. Les procédures de permis sont déjà assez lourdes et compliquées, merci de ne pas en rajouter!

**Thévoz Laurent** (*ACG/MLB, SC*). Mes liens d'intérêts d'abord: je suis membre d'une toute récente coopérative de production d'énergie solaire qui a été créée dans le canton il y a un mois – OptimaSolar pour faire un peu de publicité!

Les interventions se suivent et ne se ressemblent pas. Vous pouvez imaginer l'intérêt avec lequel notre groupe a pris connaissance et du contenu de la motion et de la réponse du Conseil d'Etat. Il la soutiendra de manière résolue pour plusieurs raisons. On ne va pas revenir sur les besoins de la reconversion énergétique du pays et de nos sociétés. Le second point important, c'est de considérer que c'est un devoir pour les nouvelles constructions en particulier de faire un effort spécifique.

Un élément s'ajoute à ceci et qui semble converger et rejoindre les intérêts des propriétaires immobiliers même: il s'agit, dans le domaine des innovations technologiques, des sauts importants qui sont en train de se faire en matière de stockage d'énergie. Cela permet, entre autres, de produire sa propre énergie et, si on ne la consomme pas sur le moment même, de pouvoir la stocker. Cette option-là, qui se développe extrê-



mement rapidement avec des pistes tout à fait prometteuses, permettra de rendre ce genre d'opérations toujours plus intéressantes pour les propriétaires immobiliers eux-mêmes.

C'est en fonction de ces considérations que notre groupe soutiendra cette motion.

**Ducotterd Christian** (PDC/CVP, SC). Chaque propriétaire n'est pas égal pour remplir ces exigences. S'il y a une centrale de chauffe à distance c'est beaucoup plus facile si on s'y raccorde: on paie une seule fois son chauffage et on répond aux exigences, alors que si on est en périphérie d'un village, qu'on a une ancienne habitation qui serait transformée totalement, à ce moment-là, on devrait répondre aux exigences avec des contraintes beaucoup plus élevées.

Alors je pose la question à M. le Commissaire: à quel moment on entend transformation totale du bâtiment? Est-ce qu'on doit économiser du territoire? Doit-on utiliser la totalité des volumes existants aujourd'hui pour faire des appartements de manière à ne pas utiliser du terrain? Dans ces cas-là, par exemple des fermes qui seraient en zone dans lesquelles on ne pourrait pas créer un ou deux appartements supplémentaires, est-ce une transformation totale ou pas? C'est une appréciation qui est peut-être personnelle certaines fois mais qui peut avoir des coûts importants pour les propriétaires. J'aimerais bien savoir à quel moment on parle de transformation totale.

**Vonlanthen Beat, Directeur de l'économie et de l'emploi.** Le futur sera renouvelable ou ne sera pas! On a discuté de la question de cette transition énergétique à plusieurs reprises au niveau du canton mais aussi au niveau de la Confédération. La transition énergétique est très importante pour l'avenir de notre pays. Si on veut vraiment aller dans la direction de ce futur renouvelable, on doit notamment dire que l'électricité produite par le solaire photovoltaïque permet déjà aujourd'hui d'atteindre des niveaux de prix compétitifs. Comme la meilleure implantation de ces installations reste clairement les surfaces bâties et à bâtir, il fait tout à fait sens qu'elles soient systématiquement réalisées lors de nouvelles constructions; j'y reviendrai après concernant la question de M. le Député Ducotterd.

La valorisation des énergies renouvelables est une priorité de la politique énergétique, tant au niveau du canton, avec la stratégie adoptée en 2009, qu'au niveau de la Confédération avec la stratégie énergétique 2050. Dans ce contexte, et pour atteindre les objectifs en matière d'installations solaires photovoltaïques, il faudrait réaliser, dans le canton de Fribourg, 2,5 millions de m<sup>2</sup> d'ici 2050 alors que le canton compte actuellement près de 90 000 m<sup>2</sup> installés. Cet objectif est ambitieux, il faut le dire, mais tout à fait réaliste. Pour l'atteindre, il faudra tout d'abord installer du solaire photovoltaïque là où il est le plus rentable et facile à mettre en œuvre. Dans un futur relativement proche, je suis persuadé que ces installations seront intégrées à bon nombre d'éléments de construction.

Les cantons ont été particulièrement actifs ces dernières années afin de réduire considérablement les besoins énergétiques des bâtiments, domaine de leur compétence. En

janvier 2015, la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie, l'EnDK – que j'ai le plaisir de présider depuis 2010 – a d'ailleurs décidé l'introduction d'un nouveau modèle de prescriptions énergétiques des cantons, le fameux MoPEC 2014. Je dois dire, notamment à l'adresse de M. le Député Mesot et aussi de M. le Député Castella, que les directeurs de l'énergie – où il y a aussi des directeurs de provenance UDC et radicale – ont, à la presque unanimité, accepté les propositions de ces modèles de prescriptions énergétiques des cantons. Ces modèles de prescriptions énergétiques des cantons sont des propositions aux cantons, qui devront être réalisées en principe, notamment le modèle de base; ensuite il y a encore des modèles complémentaires où on a une plus grande marge de manœuvre. Bien évidemment, on en discutera dans ce Parlement quand nous viendrons vous présenter la réalisation de ces MoPECs, le modèle de base. Là, vous aurez la possibilité d'intervenir et de corriger le tir si vous pensez que c'est important, mais je dois quand même vous dire que les modèles de prescriptions énergétiques, par exemple 2008 et les précédents, ont été acceptés par tous les cantons parce qu'il y a quand même une certaine pression afin que l'on aie une application plus ou moins réaliste et équilibrée dans toute la Suisse.

Dans ces MoPECs, un article concerne justement l'obligation de produire une part d'électricité sur le bâtiment à construire. Cette disposition prévoit une certaine quantité d'électricité produite au moyen des énergies renouvelables en rapport avec la surface.

Il sera très aisé d'appliquer et de contrôler la mise en œuvre d'une telle règle. En outre, les cas particuliers sont également pris en considération et s'il y a une difficulté à mettre des panneaux photovoltaïques sur un bâtiment, il y a la possibilité de payer une taxe de compensation et le canton ou la commune règle ensuite les détails de cette procédure.

Les cantons auront jusqu'en 2018 pour introduire les nouvelles dispositions du MoPEC 2014. Le Service de l'énergie évalue notamment jusqu'à la fin de cette année la manière d'introduction de ce modèle au niveau du canton, une partie des mesures y figurant étant déjà inscrites dans la législation cantonale, dans notre loi. Comme vous l'avez dit, à juste titre, nous, Fribourgeois, nous sommes quand même un peu les précurseurs dans le cadre de la politique énergétique.

Comme le relève le député Eric Collomb, Fribourg est un pionnier en matière de politique énergétique et il compte conserver le pas d'avance qu'il a pris avec sa stratégie énergétique visant à atteindre la société à 4000 watts d'ici 2030. L'introduction de cet article du MoPEC 2014 y contribuera et c'est la raison pour laquelle nous demandons au Parlement d'accepter cette motion. Il faut vraiment aller dans cette direction.

Je réponds encore à la question de M. le Député Ducotterd. En principe, dans le cadre de ce MoPEC, il est écrit qu'il y a quand même un focus sur les nouveaux bâtiments et pas sur les transformations. Mais, s'il y a une transformation totale, si le bâtiment est entièrement vidé et refait, ce serait égal à une construction nouvelle et, dans ce cas, on devrait vrai-

ment aussi répondre à ces dispositions qu'on demande par cette motion. Mais s'il y a une rénovation partielle seulement, bien évidemment, elle ne sera pas soumise à ces dispositions. Avec ces quelques remarques, je vous prie d'accepter la motion.

- > Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 46 voix contre 36. Il y a 7 abstentions. Cette motion est ainsi renvoyée au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'elle implique.

#### *Ont voté oui:*

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), Boschung Bruno (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Bürdel Daniel (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Butty Dominique (GL,PDC-PBD/CVP-BDP), Clément Pierre-Alain (FV,PS/SP), Collaud Elian (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Collomb Eric (BR,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), Fellmann Sabrina (LA,PS/SP), Gamba Marc-Antoine (FV,PDC-PBD/CVP-BDP), Gasser Benjamin (SC,PS/SP), Girard Raoul (GR,PS/SP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean Denis (VE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Linus (SE,PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz Madeleine (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Jelk Guy-Noël (FV,PS/SP), Kaelin Murith Emmanuelle (GR,PDC-PBD/CVP-BDP), Krattinger-Jutzet Ursula (SE,PS/SP), Lambelet Albert (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), 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), Piller Benoît (SC,PS/SP), 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), Schneuwly André (SE,ACG/MLB), Serena Silvio (SE,ACG/MLB), Stempfeler-Horner Yvonne (LA,PDC-PBD/CVP-BDP), Thévoz Laurent (FV,ACG/MLB), Thomet René (SC,PS/SP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP). *Total: 46.*

#### *Ont voté non:*

Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Castella Didier (GR,PLR/FDP), Castella Romain (GR,PLR/FDP), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Corminboeuf-Strehblow Dominique (BR,PS/SP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gander Daniel (FV,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), 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), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Losey Michel (BR,PLR/FDP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Page Pierre-André (GL,UDC/SVP), Piller Alfons (SE,UDC/SVP), Portmann Isabelle (SE,PLR/FDP), 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), Schorderet Gilles (SC,UDC/SVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Thalman-Bolz Katharina (LA,UDC/SVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wicht Jean-Daniel (SC,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP). *Total: 36.*

#### *Se sont abstenus:*

Burgener Woeffray Andrea (FV,PS/SP), Ducotterd Christian (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Ganioz Xavier (FV,PS/SP), Grivet Pascal (VE,PS/SP), Lauper Nicolas (SC,PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon Nicole (GL,PS/SP), Vial Jacques (SC,PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 7.*

## Clôture de la session

**Le Président.** Avant de clore cette session, je tiens encore à rappeler le grand derby romand de football de ce soir qui va opposer le Grand Conseil fribourgeois au Grand Conseil vaudois, à 19 h 30, à Semsales, dans le cadre du 80e anniversaire du FC et du tournoi Sekulic 2015. Si le résultat risque d'être difficile, la troisième mi-temps, quant à elle, paraît assurée.

Je demande encore à M<sup>me</sup> Frédérique Delacombaz, notre huissière, de bien vouloir venir ici devant maintenant, parce que je tiens à vous informer que M<sup>me</sup> Frédérique Delacombaz quittera sa fonction d'huissière au terme de la présente session. Engagée à mi-temps au sein du secrétariat du Grand Conseil depuis septembre 2013, M<sup>me</sup> Delacombaz va relever un nouveau défi professionnel à plein-temps au sein de l'ordre judiciaire vaudois. Une partie un peu plus formelle aura lieu cet après-midi avec le Secrétariat du Grand Conseil, mais chère Frédérique, au nom du Grand Conseil, je te remercie de ton engagement et de ton amabilité et te souhaite bon vent dans ta nouvelle fonction. Merci Frédérique (*Applaudissements*).

Je vous souhaite à toutes et tous un bel été. Je vous donne d'ores et déjà rendez-vous à la session de septembre. Merci et bonne rentrée.

—

- La séance est levée à 10 h 55.

*Le Président:*

**David BONNY**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

**Marie-Claude CLERC**, *secrétaire parlementaire*

—

**Attribution des affaires aux commissions parlementaires / Zuweisung der Geschäfte an die parlamentarischen Kommissionen**

**Séance du Bureau du 24 juin 2015**

**Bürositzung vom 24. Juni 2015**

<b>Signature / Signatur Genre / Typ</b>	<b>Affaire Geschäft</b>	<b>Commission / Kommission Présidence / Präsidium</b>	<b>Membres Mitglieder</b>
2015-DFIN-7  Loi <i>Gesetz</i>	Durée des fonctions publiques accessoires <i>Dauer der öffentlichen Nebenämter</i>	CO-2015-83 / OK-2015-83  Aebischer Susanne Présidente <i>Präsidentin</i>	Andrey Pascal Berset Solange Décrind Pierre Herren-Schick Paul Hunziker Yvan Losey André Mäder-Brülhart Bernadette Rodriguez Rose-Marie Roubaty François Thalmann-Bolz Katharina
2013-DSAS-61  Décret <i>Dekret</i>	Crédit d'engagement pour la reconstruction des pavillons du foyer de la Poya à Fribourg <i>Verpflichtungskredit für die Wiederherstellung der Pavillons des «Foyer de la Poya» in Freiburg</i>	CO-2015-81 / OK-2015-81  Fellmann Sabrina Présidente <i>Präsidentin</i>	Bertschi Jean Brönnimann Charles Castella Didier Chassot Claude Collaud Elian Corminboeuf-Strehblow Dominique de Weck Antoinette Flechtner Olivier Schoenenweid André Vial Jacques

<b>Signature / Signatur Genre / Typ</b>	<b>Affaire Geschäft</b>	<b>Commission / Kommission Présidence / Präsidium</b>	<b>Membres Mitglieder</b>
2013-CE-132  Loi Gesetz	Suppression du recours au Conseil d'Etat en matière de personnel <i>Abschaffung der Beschwerde an den Staatsrat in Personalangelegenheiten</i>	CO-2015-82 / OK-2015-82  Page Pierre-André Président <i>Präsident</i>	Bonvin-Sansonnens Sylvie Butty Dominique Grandjean Denis Ith Markus Kolly Gabriel Krattinger-Jutzet Ursula Meyer Loetscher Anne Piller Benoît Portmann Isabelle Raemy Hugo

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 d'activité 2014

—  
pour la période du 1<sup>er</sup> janvier  
au 31 décembre 2014



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ATPrD  
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB



AU GRAND CONSEIL  
DU CANTON DE FRIBOURG

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Nous avons l'honneur de vous adresser le rapport 2014 de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données. Après un bref rappel de quelques généralités concernant les bases de fonctionnement de l'Autorité (I), il convient de distinguer les activités de la Commission proprement dite (II) de celles des Préposées à la transparence et à la protection des données (III). Nous continuerons avec quelques remarques au sujet de la coordination des deux champs d'activité (IV) pour aboutir à des considérations finales (V).

Nous vous en souhaitons bonne lecture et vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, l'expression de notre haute considération.

Fribourg, avril 2015

Le Président  
de la Commission

L. Schneuwly

La Préposée  
à la transparence

A. Zunzer Raemy

La Préposée  
à la protection des données

A. Reichmuth Pfammatter

# Table des matières

Table des abréviations et termes utilisés	7
<hr/>	
<b>I. BASES LÉGALES, TÂCHES ET ORGANISATION DE L'AUTORITÉ</b>	<b>9</b>
<hr/>	
A. Transparence	9
1. En général	9
2. Organisation	9
2.1. Commission	9
2.2. Préposée à la transparence	10
2.3. Communes	10
2.4. Rapports avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence et les Préposés cantonaux	10
B. Protection des données	
1. En général	10
2. Relations avec le public	11
3. Organisation	11
3.1. Commission	11
3.2. Préposée à la protection des données	11
3.3. Communes	12
3.4. Rapports avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, avec le Groupe de coordination des autorités suisses de protection des données, avec l'Association des commissaires suisses à la protection des données privatim et avec le Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence	12
C. Activités communes	13
1. Relations avec le public	13
<hr/>	
<b>II. ACTIVITÉS PRINCIPALES DE LA COMMISSION</b>	<b>14</b>
<hr/>	
A. Sujets communs	
1. Prises de position, en particulier sur des projets législatifs	14
1.1. En général	14
1.2. Quelques exemples de prises de position particulières	15
1.2.1. Avant-projet de loi sur la médecine dentaire scolaire	15
1.2.2. Avant-projet de loi sur la médiation administrative	15
1.2.3. Avant-projet de loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat	16
1.2.4. Utilisation des médias sociaux à l'Etat de Fribourg	16
1.2.5. Projet de directive sur le télétravail	16
2. Autres activités	16
B. Transparence	17
1. Evaluation du droit d'accès	17
C. Protection des données	17
1. Décisions et recours (art. 30a al. 1 let. c, 22a, 27 LPrD)	17

<b>III. ACTIVITÉS PRINCIPALES DES PRÉPOSÉES</b>	<b>19</b>
A. Préposée à la transparence	19
1. Statistiques et appréciation générale	19
2. Présentations du droit d'accès	19
3. Médiation	19
4. Groupe de travail sur la Convention d'Aarhus	20
5. Exemples de réponses de la Préposée à la transparence	20
B. Préposée à la protection des données	21
1. Statistiques et appréciation générale	21
2. Protection des données et tâches de contrôle/inspection	21
3. Protection des données et tâches de conseil/renseignement	22
4. Protection des données et tâche de préavis FRI-PERS et vidéosurveillance	23
4.1. FRI-PERS	23
4.1.1 Billag SA – organe suisse de perception des redevances des programmes de radio et de télévision	23
4.2. Vidéosurveillance	23
4.2.1. Buvette du club de football de Romont	23
4.2.2. Cathédrale Saint-Nicolas	24
4.2.3. L'adaptation des statuts de l'ACoPol	24
5. Exemples de réponses/d'avis rendus par la Préposée à la protection des données	25
5.1. Utilisation du numéro AVS comme identificateur personnel	25
5.2. Utilisation des bulletins d'annonce des hôtels par l'Office du tourisme	25
5.3. Communication de données personnelles par le Contrôle des habitants	25
5.3.1. Renseignements fiscaux	25
5.3.2. Transmission d'une liste de personnes décédées à un hôpital	26
5.3.3. Transmission de liste d'adresses d'abonnés à Swisscom	26
5.4. Publication de photographies de membres des autorités sur Internet	26
5.5. Transmission des coordonnées de membres de clubs sportifs à l'Association fribourgeoise du sport	26
5.6. Communication à un futur employeur des agissements maltraitants d'un candidat sur des enfants dans le cadre des structures d'accueil	27
5.7. Communication de données personnelles au Service de l'enfance et de la jeunesse	27
5.8. Communication de données d'étudiants et de professeurs	28
5.9. Droit d'accès à ses données personnelles	28
5.10. Formulaire «informations et autorisations concernant le traitement et la transmission de données» dans la recherche médicale	29
6. Registre des fichiers «ReFi»	29
<b>IV. COORDINATION ENTRE LA TRANSPARENCE ET LA PROTECTION DES DONNÉES</b>	<b>30</b>
<b>V. REMARQUES FINALES</b>	<b>30</b>
<b>ANNEXES: statistiques</b>	<b>31-32</b>



# Table des abréviations et termes utilisés

ACoPol	Association de communes pour la création et l'exploitation d'un corps de police intercommunal
AFOCI	Association fribourgeoise pour l'organisation des cours interentreprises
AFS	Association fribourgeoise du sport
AP	Avant-projet
ATPrD	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CP	Code pénal suisse
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
DSJ	Direction de la sécurité et de la justice
EMS	Etablissement médico-social pour personnes âgées
FRI-PERS	Plateforme informatique cantonale du contrôle des habitants
HAE	Harmonisation des systèmes d'informations pour la gestion de l'environnement administratif des écoles
HarmBat	Harmonisation de la gestion des bâtiments et logements
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants
LCH	Loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants
LCo	Loi du 25 septembre 1980 sur les communes
LEPu	Loi du 24 septembre 1991 sur les établissements publics
LInf	Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents
LPD	Loi fédérale sur la protection des données
LPers	Loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat
LPrD	Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données
LT	Loi du 13 octobre 2005 sur le tourisme
LVid	Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance
MSE	Mesures structurelles et d'économies
N-SIS	Partie nationale du système d'information Schengen
OEC	Ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil
OGM	Organisme génétiquement modifié
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
Privatim	Association des commissaires suisses à la protection des données
RAVS	Règlement du 31 octobre 1947 relatif à l'assurance-vieillesse et survivants
ReFi	Registre des fichiers
RELCo	Règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes
REPu	Règlement du 16 novembre 1992 sur les établissements publics
RPers	Règlement du 17 décembre 2002 sur le personnel de l'Etat
RSD	Règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles
RStE	Règlement du 27 septembre 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial
SEJ	Service de l'enfance et de la jeunesse
SIRENE	Service de contact, de coordination et de consultation de l'Office fédéral de la police pour l'échange d'information en rapport avec les signalements dans le SIS
SIS	Système d'information Schengen
UE	Union européenne

# I. Bases légales, tâches et organisation de l'Autorité

## A. Transparence

### 1. En général

La Loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents (LInf)<sup>1</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, régit l'information du public sur les activités étatiques et règle le **droit d'accès** de toute personne aux documents officiels.

La mise en œuvre du droit d'accès aux documents officiels ainsi que la surveillance de cette mise en œuvre sont assurées par l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données.

En vertu de l'art. 40 b LInf, la **Commission cantonale de la transparence et de la protection des données** a notamment les tâches suivantes:

- > assurer la coordination entre l'exercice du droit d'accès aux documents officiels et les exigences de la protection des données;
- > diriger l'activité du ou de la Préposé-e à la transparence;
- > donner son avis sur les projets, notamment d'actes législatifs, qui ont un impact sur le droit d'accès aux documents officiels;
- > exercer la haute surveillance sur les organes spécialisés communaux, dont elle reçoit le rapport d'activité;
- > évaluer régulièrement l'efficacité et les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents et en faire état dans son rapport au Grand Conseil.

Conformément à l'art. 41 c LInf, le ou la **Préposé-e à la transparence** a pour l'essentiel les tâches suivantes:

- > informer la population et les personnes qui souhaitent faire valoir leur droit des modalités d'exercice du droit d'accès;
- > assurer l'information et la formation des organes publics sur les exigences liées à l'introduction du droit d'accès;
- > exercer les fonctions de médiation qui lui sont attribuées par la présente loi;
- > exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- > rendre public le résultat final des principaux cas ayant fait l'objet d'une procédure de médiation ou de décision;
- > faire rapport à la Commission sur son activité et ses constatations.

### 2. Organisation

#### 2.1. Commission

En 2014, la Commission était présidée par M. *Laurent Schneuwly*, Président du Tribunal civil de la Sarine. Les autres membres de la Commission étaient : M. *Louis Bosshart*, professeur en sciences de la communication à l'Université de Fribourg jusqu'à l'été, M<sup>me</sup> *Christiana Fountoulakis*, professeure ordinaire de droit privé à l'Université de Fribourg, M. *Philippe Gehring*, ingénieur en informatique EPFL, M<sup>me</sup> *Madeleine Joye Nicolet*, ancienne journaliste, M. *André Marmy*, médecin, et M. *Philippe Uldry*, notaire, démissionnaire en fin d'année.

La Commission a tenu neuf séances en 2014. Un procès-verbal fait état des délibérations et des décisions prises par la Commission. M<sup>me</sup> Sylviane Cordova-Creux, collaboratrice administrative, s'est chargée de la rédaction des procès-verbaux.

Hors séances, le Président a assuré le suivi des dossiers, la correspondance, les discussions avec les Préposées durant environ 80 heures sur l'ensemble de l'année.

<sup>1</sup> [http://bdlf.fr.ch/frontend/texts\\_of\\_law/47](http://bdlf.fr.ch/frontend/texts_of_law/47)

## 2.2. Préposée à la transparence

La Préposée à la transparence travaille à mi-temps ; la collaboratrice administrative lui est attribuée à 30 %. Deux stagiaires juristes ayant achevé une formation en droit se sont succédé durant l'année à plein temps et ont travaillé pour les deux secteurs de l'Autorité.

Les points forts de l'activité de la Préposée à la transparence ont été, d'une part, l'information active et l'apport de renseignements au sujet du droit d'accès auprès des différents publics cibles et, d'autre part, des médiations.

## 2.3. Communes

En vertu de l'art. 39 al. 4 LInf, les communes peuvent instituer leur propre organe spécialisé, lequel remplit alors les fonctions de mise en œuvre du droit d'accès et de médiation. Elles peuvent grouper au sein d'un même organe surveillance de la protection des données et mise en œuvre du droit d'accès. La Commission cantonale n'exerce alors plus qu'une haute surveillance sur ces organes spécialisés communaux dont elle reçoit les rapports d'activité.

Comme pendant les années précédentes, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données a aussi assumé les tâches décrites pour toutes les communes fribourgeoises en 2014.

## 2.4. Rapports avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence et les préposés cantonaux

La Préposée à la transparence s'attache à collaborer avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PF PDT) et avec les autorités en la matière dans les autres cantons. En 2014, plusieurs rencontres ont permis de procéder à des échanges approfondis et d'aborder des thèmes d'actualité.

# B. Protection des données

—

## 1. En général

La Loi fribourgeoise du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD)<sup>2</sup> vise à protéger les **droits fondamentaux** des administrés lorsque des organes publics du canton traitent des données à leur sujet. La Loi fédérale sur la protection des données (LPD), quant à elle, s'applique au traitement des données par des organes publics fédéraux ou des personnes privées.

La **surveillance** de la protection des données dans le canton est assurée par une **Autorité** cantonale, formée d'une Commission et d'un(e) Préposé(e).

En vertu de l'art. 30a LPrD, la **Commission cantonale de la transparence et de la protection des données** a notamment les tâches suivantes:

- > assurer la coordination entre les exigences de la protection des données et l'exercice du droit d'accès aux documents officiels;
- > diriger l'activité du ou de la Préposé-e à la protection des données;
- > donner son avis sur les projets d'actes législatifs touchant à la protection des données ainsi que dans les cas prévus par la loi;
- > mettre en œuvre la procédure prévue à l'art. 22a LPrD, à savoir inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires en cas de violation ou de risque de violation de prescriptions légales et, le cas échéant, interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public.

<sup>2</sup> [http://bdlf.fr.ch/frontend/texts\\_of\\_law/46](http://bdlf.fr.ch/frontend/texts_of_law/46)

Conformément à l'art. 31 LPrD, le ou la **Préposé-e à la protection des données** a pour l'essentiel les tâches suivantes:

- > contrôler l'application de la législation relative à la protection des données, notamment en procédant systématiquement à des vérifications auprès des organes concernés;
- > conseiller les organes concernés, notamment lors de l'étude de projets de traitement;
- > renseigner les personnes concernées sur leurs droits;
- > collaborer avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ainsi qu'avec les autorités de surveillance de la protection des données des autres cantons et avec celles de l'étranger;
- > examiner l'adéquation du niveau de protection assuré à l'étranger, au sens de l'art. 12a al. 3;
- > exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- > tenir le registre des fichiers (ReFi).

S'y ajoutent des tâches figurant dans d'autres législations, par ex.:

- > les tâches de préavis FRI-PERS en matière d'accès à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants et de contrôle des autorisations en collaboration avec le Service de la population et des migrants (Ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants)<sup>3</sup>;
- > les tâches de préavis LVID en matière d'autorisation d'installation de systèmes de vidéosurveillance avec enregistrement (Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance; Ordonnance du 23 août 2011 y relative)<sup>4</sup>.

La loi ne répartit pas de manière stricte les tâches de surveillance entre la Commission et le ou la Préposé-e à la protection des données. Comme jusqu'ici (cf. les rapports annuels précédents<sup>5</sup>), reviennent à la Commission les tâches liées à des affaires de caractère **législatif** et les dossiers dans lesquels il importe de définir une **politique générale** de protection des données. S'y ajoute la mise en œuvre de la procédure en cas de violation des prescriptions sur la protection des données (art. 30a al. 1 let. c, art. 22a et art. 27 al. 2 LPrD avec le pouvoir de recours contre les décisions des organes publics auprès du Tribunal cantonal), cf. ci-après II A 2.

## 2. Relations avec le public

L'art. 30a al. 2 LPrD statue que la Commission peut, dans la mesure où l'intérêt général le justifie, informer le public de ses constatations. L'Autorité a toujours utilisé cette compétence avec circonspection afin de ne pas dévaloriser l'impact de cette mesure. Depuis l'entrée en vigueur de la LInf, elle a intégré une politique d'information active, par ex. par le biais de son site Internet et de publications telles que newsletters, communiqués de presse et actualités<sup>6</sup>.

Le registre des fichiers (ReFi)<sup>7</sup> a une fréquentation moyenne de 3 sessions par mois. La durée moyenne de la session est d'environ 4 minutes pour une consultation moyenne de 21 pages.

## 3. Organisation

### 3.1. Commission

Se référer à I.A.2.1.

### 3.2. Préposée à la protection des données

La Préposée à la protection des données travaille à mi-temps. Lui sont attribuées une collaboratrice administrative à 50 % et une collaboratrice juridique à 50 %. La collaboratrice juridique, M<sup>me</sup> Florence Henguely, est entrée en fonction le 1<sup>er</sup> mai 2014 suite au départ du titulaire du poste, qui a choisi une nouvelle orientation professionnelle. La collaboratrice juridique s'occupe principalement de l'instruction des dossiers (notamment les préavis FRI-PERS et LVID), de la préparation d'avis et de l'étude de projets de traitement des données. En outre, deux stagiaires juristes se sont succédé durant l'année.

<sup>3</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/2886>

<sup>4</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/1162>

<sup>5</sup> [http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/publications/protection\\_donnees/rapports\\_activite.htm](http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/publications/protection_donnees/rapports_activite.htm)

<sup>6</sup> <http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/actualites.cfm>

<sup>7</sup> [http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/registre\\_des\\_fichiers/introduction.htm](http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/registre_des_fichiers/introduction.htm)

L'Autorité est rattachée administrativement à la Chancellerie.

L'Autorité relève que les tâches dans le domaine de la protection des données sont si nombreuses qu'il est difficile de les remplir à satisfaction avec les moyens dont elle dispose.

### 3.3. Communes

La Préposée à la protection des données a publié des réponses à des questions d'actualité sur le site Internet<sup>8</sup> ou dans les newsletters<sup>9</sup> (p. ex. sphère privée à l'ère des réseaux sociaux, demandes concernant des adresses ou des dates d'arrivée communiquées à des communes).

### 3.4. Rapports avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, avec le Groupe de coordination des autorités suisses de protection des données, avec l'Association des commissaires suisses à la protection des données privatim et avec le Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence

La Préposée à la protection des données s'attache à collaborer avec le PFPDT, ainsi qu'avec les autorités en la matière dans les autres cantons (art. 31 al. 2 let f LPrD). L'Autorité fait en outre partie, avec toutes les autres autorités cantonales, de l'Association des commissaires suisses à la protection des données **privatim**<sup>10</sup>.

- La Préposée à la protection des données a des contacts formels et informels avec le PFPDT. L'Accord d'Association à Schengen, ratifié par la Suisse en mars 2006 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2008, prévoit la participation de la Suisse au Système d'Information Schengen (SIS). Cet accord requiert l'instauration d'une autorité nationale de contrôle en matière de protection des données dans tous les États participants à la coopération Schengen. En Suisse, ces activités de surveillance sont assurées par le PFPDT et les autorités cantonales de protection des données dans le cadre de leurs compétences respectives. Dans le cadre de la réévaluation Schengen de la Suisse, qui a eu lieu du 12 au 16 mai 2014, la protection des données a été examinée. L'évaluation a été réalisée dans certains services de la Confédération et dans les cantons de Berne, Neuchâtel et du Jura. Le *Groupe de coordination des autorités suisses de protection des données*, institué dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord d'Association à Schengen, a été réuni deux fois durant l'année 2014 par le PFPDT<sup>11</sup>.
- Sur des questions générales d'importance internationale, nationale et inter-cantonale, l'Autorité a pu profiter des travaux effectués dans le cadre de *privatim*. Cette *collaboration est très utile*, voire indispensable pour se forger des opinions et prendre des positions ou au minimum des points de vue si possible coordonnés (notamment pour les réponses à des procédures de consultation). C'était le cas par exemple du Cloud computing ou des brochures destinées aux patients. A relever par ailleurs que *privatim* a pu négocier avec Microsoft Suisse un avenant au contrat d'utilisation du produit standard «Office 365» dans le domaine scolaire (applicabilité du droit suisse, for en Suisse et traitement des données en Europe). L'assemblée générale du printemps a eu lieu à Winterthour et a principalement abordé la question de l'efficacité de la surveillance. L'assemblée générale d'automne s'est déroulée à Zoug, accueillant une conférence sur la «Protection des données dans le système de santé». Le président actuel de *privatim* est le Préposé à la protection des données du canton de Zurich. L'association déplore le décès en novembre, à la suite d'une longue maladie, de son vice-président Michele Albertini, Préposé à la protection des données du canton du Tessin.
- Le Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence s'est réuni deux fois au cours de l'année. Une rencontre a eu lieu à Lausanne, avec pour thème principal l'évaluation Schengen de la Suisse. L'Autorité a organisé la réunion d'automne.

<sup>8</sup> <http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/actualites.cfm>

<sup>9</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf65/Newsletter\\_FR\\_-\\_20141.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf65/Newsletter_FR_-_20141.pdf)

[http://www.fr.ch/atprd/files/pdf70/Newsletter\\_022014\\_FR.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf70/Newsletter_022014_FR.pdf)

<sup>10</sup> <http://www.privatim.ch/fr/page-daccueil.html>

<sup>11</sup> <http://www.edoeb.admin.ch/index.html?lang=fr>

## C. Activités communes

—

### 1. Relations avec le public

En 2014, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données a tenu sa traditionnelle **conférence de presse**. Le propre **site Internet** de l'Autorité<sup>12</sup> connaît une fréquentation moyenne de 2'850 sessions par mois. La durée moyenne de la session est d'environ 7 minutes pour une consultation moyenne de 7 pages.

Dans ses **newsletters** semestrielles<sup>13</sup>, l'Autorité a fait connaître son travail à un public plus large et a abordé des thèmes d'actualité en lien avec la transparence et la protection des données.

---

<sup>12</sup> <http://www.fr.ch/atprd>

<sup>13</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf65/Newsletter\\_FR\\_-\\_20141.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf65/Newsletter_FR_-_20141.pdf)  
[http://www.fr.ch/atprd/files/pdf70/Newsletter\\_022014\\_FR.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf70/Newsletter_022014_FR.pdf)

## II. Activités principales de la Commission

### A. Sujets communs

#### 1. Prises de position, en particulier sur des projets législatifs

##### 1.1. En général

La Commission s'est prononcée sur les différents projets législatifs du **Canton** et de la **Confédération**. Le présent rapport prend en compte également des procédures de consultation reçues en 2013, mais soumises à la Commission en 2014 (les consultations reçues en 2014, mais soumises à la Commission l'année suivante ne font pas partie de la liste ci-dessous).

- > Modification du Règlement sur l'énergie
- > Délimitation des bassins versants dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi sur les eaux
- > Reprise du Règlement (UE) no 1052/2013 portant création du système européen de surveillance des frontières
- > Projet de Règlement d'exécution de la Loi sur la sécurité alimentaire – projet d'Ordonnance sur les épizooties
- > Avant-projet relatif à la publication des mesures de protection des adultes
- > Avant-projet relatif à la modification du Code civil (protection de l'enfant)
- > Reprise du Règlement (UE) no 1053/2013
- > Avant-projet de loi sur la médecine dentaire scolaire
- > Mesures structurelles et d'économies 2013-2016 à l'Etat de Fribourg – dans le domaine de l'enseignement
- > Avant-projet de loi sur la médiation administrative
- > Projet Senior+: avant-projets de loi et plan de mesures 2016-2020
- > Avant-projet de la Loi sur l'archivage et l'Archivage de l'Etat
- > Loi fédérale sur la sécurité des informations
- > Avant-projet de loi modifiant la loi concernant l'exécution de la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et de la faillite
- > Avant-projet de modification de la Loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg
- > Avant-projet de loi modifiant la Loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles
- > Avant-projet de loi relative à la Journée du bilinguisme
- > Projet d'ordonnance fixant le tarif des frais du Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
- > Mandat de négociation relatif à la reprise du Règlement européen Eurodac
- > Avant-projet de Règlement sur les subventionnements de la construction de piscines
- > Projet d'ordonnance modifiant le Règlement d'exécution de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions
- > Projet d'ordonnance modifiant le Règlement du 5 mars 2001 sur l'énergie
- > Avant-projet de loi modifiant la Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions
- > Projet de directive sur le télétravail
- > Avant-projet de loi modifiant la Loi sur l'agriculture (canton sans OGM)
- > Avant-projet de loi modifiant la Loi sur les communes (élections générales reportées en cas de fusion)
- > Avant-projet de la Loi sur l'utilisation du sous-sol
- > Utilisation des médias sociaux à l'Etat de Fribourg
- > Mandat de négociation sur la coopération Prüm
- > Ordonnance sur la gestion de l'informatique et des télécommunications dans l'administration cantonale
- > Projet de révision de l'Accord intercantonal sur les marchés publics
- > Directives relatives à l'information et à la communication de l'Etat

#### Remarques préliminaires

L'Autorité constate que la transparence et la protection des données sont souvent **prises en compte** dans les nouvelles dispositions légales. Les projets de loi lui sont normalement communiqués, mais elle remarque que les projets d'ordonnances ne lui parviennent pas dans tous les cas.

La Commission introduit systématiquement dans ses réponses une demande d'être informée du suivi de ses remarques. Ce retour d'informations a lieu dans des cas particuliers.

Eu égard au fait que le respect des principes de la protection des données et de la transparence ne peut se faire de manière efficace que si le législateur intègre ces principes dès le début des travaux législatifs, la Commission souhaite que les rapports explicatifs et messages accompagnant les projets soumis à l'Autorité reflètent le résultat de l'**analyse aux niveaux de la transparence et de la protection de données** (analyse qui, pour la protection des données, relève de la responsabilité des organes publics, art. 17 LPrD).

La Commission reçoit également d'autres projets relativement éloignés de la protection des données ou de la transparence; elle se limite alors à une prise de position ponctuelle. Elle estime cependant très important d'être informée et consultée largement car les projets de loi dans les domaines les plus divers ont souvent une influence sur les solutions que la Commission ou les Préposées préconisent dans d'autres dossiers; en outre, il est nécessaire que l'Autorité soit au courant de l'évolution législative générale dans le canton.

La Commission a donné son avis sur différents sujets en dehors de la procédure législative «ordinaire». La Commission se prononce le plus souvent à la demande de la Préposée à la protection des données suite à des interpellations concrètes de la part des personnes et/ou autorités intéressées, par ex. dans la communication de données fiscales entre différents organes publics.

Dans un souci de transparence, la Commission **publie** une bonne partie de ses prises de position sur le site Internet<sup>14</sup>.

## 1.2. Quelques exemples de prises de position particulières

### 1.2.1. Avant-projet de Loi sur la médecine dentaire scolaire<sup>15</sup>

La Commission relève dans ses observations que le dossier dentaire est un dossier médical contenant des données sensibles et doit donc être traité avec grande diligence afin d'éviter le risque accru d'atteinte (cf. art. 8 LPrD). À cette fin, il est admis que le dossier dentaire doit rester distinct du dossier scolaire au sein du Service dentaire scolaire, seul l'échange de données administratives étant autorisé. Les données sensibles utilisées nécessitant une attention et un traitement diligents, la Commission souligne l'importance d'être non seulement précis, mais également explicite, c'est-à-dire nommer spécifiquement la protection des données dans l'avant-projet (AP) et introduire le secret de fonction ainsi que le secret professionnel des personnes chargées des soins dentaires (art. 320 et 321 Code pénal suisse (CP): RS 311.0).

En conclusion, vu l'étendue de la surveillance et de l'évolution de la santé dentaire, une mention claire dans l'AP du respect du droit à la protection des données s'impose.

### 1.2.2. Avant-projet de la Loi sur la médiation administrative<sup>16</sup>

L'organisation présentée dans l'AP pose, aux yeux de la Commission, quelques problèmes de mise en application. Et bien que celle-ci comprenne l'intérêt à lier les secrétariats de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) et du/ de la Médiateur-trice cantonal-e, le fonctionnement et l'organisation actuelle de l'ATPrD ne permet pas la prise en charge par son secrétariat. De l'avis de la Commission, cette nouvelle unité administrative pourrait simplement installer ses locaux dans le même bâtiment et disposer de ses propres locaux, par exemple en aménageant un autre étage.

<sup>14</sup> [http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/publications/protection\\_donnees/consultations.htm](http://www.fr.ch/atprd/fr/pub/publications/protection_donnees/consultations.htm)

<sup>15</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/2014-PrD-21\\_ATPrD\\_reponse\\_a\\_csl\\_19.03.2014.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/2014-PrD-21_ATPrD_reponse_a_csl_19.03.2014.pdf)

<sup>16</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf70/2014-PrD-62\\_ATPrD\\_rponse\\_\\_csl\\_19.05.2014.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf70/2014-PrD-62_ATPrD_rponse__csl_19.05.2014.pdf)



### 1.2.3. Avant-projet de la Loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat<sup>17</sup>

Le respect des principes du droit de la protection des données et de la transparence implique une attention particulière de la Commission sur l'importance de détruire tous les documents qui ne seraient pas versés aux archives. Elle précise toutefois qu'une liste des documents détruits et de ceux transmis aux Archives de l'Etat est nécessaire. La Commission demande qu'il soit fait mention des voies de recours, particulièrement en ce qui concerne les délais de protection des documents archivés.

### 1.2.4. Utilisation des médias sociaux à l'Etat de Fribourg

Vu l'importance actuelle des médias sociaux, la Commission rappelle aux organes publics de l'Etat de Fribourg le respect des principes et règles de la protection des données lors de l'utilisation des différentes plateformes. La Commission a ainsi soulevé quelques remarques, dont les suivantes : l'accès aux médias sociaux doit être réservé aux responsables de l'information de chaque direction, une liste desdits responsables doit être établie afin de permettre une information claire et ainsi éviter des communications contradictoires dans une même direction.

De plus, des règles strictes doivent être émises pour l'ouverture d'un compte. A cela s'ajoute notamment la possibilité pour l'opérateur de modifier spontanément et unilatéralement les conditions générales. L'organe public reste toutefois responsable du contenu, ce qui implique un contrôle régulier et actif des commentaires pour parer à toutes violations des droits de la personnalité.

Notons, également, que la gestion de cette plateforme nécessite des ressources économiques et professionnelles supplémentaires ainsi qu'une stratégie d'utilisation et d'organisation. La Commission précise que l'utilisation d'autres moyens tels que le smartphone sur la place de travail doit être spécifiquement réglementée.

### 1.2.5. Projet de directive sur le télétravail<sup>18</sup>

Dans le projet de directive, la Commission relève avec inquiétude une grande disparité en défaveur de la protection des données. En effet, le/la télétravailleur-se devra faire usage de son propre matériel informatique ainsi que de sa connexion privée au réseau; alors que les collaborateurs et collaboratrices qui ne disposeront pas de tel matériel ni de connexion se verront remettre le matériel nécessaire par l'Etat. En tenant compte du fait que des données sensibles sont traitées tant par le/la télétravailleur-se qui fait usage de sa propre connexion et de son matériel propre que par le/la collaborateur-trice qui use gracieusement des supports mis en place par l'Etat, la sécurité informatique semble quelque peu compromise.

La Commission souligne également l'absence de précisions quant au commentaire du projet. À ce propos, elle demande soit que le « Commentaire du projet de directive relative au télétravail » émis le 30 juin 2014 fasse partie intégrante de la directive, soit que l'on précise qu'il est applicable ou qu'on détaille les termes de la directive.

## 2. Autres activités

La Commission (respectivement l'un ou l'autre de ses membres à titre individuel ou son Président) a eu en outre de nombreuses autres activités ponctuelles. Les exemples suivants peuvent être cités:

- > la question de la *collecte*, la *communication* et la *conservation* de données personnelles sensibles par les organes publics est régulièrement à l'ordre du jour des travaux de la Commission, mais aussi des travaux de la Préposée à la protection des données (par ex. dans le cas de la destruction de dossiers médicaux ou de trafic d'ordonnances médicales pour l'obtention de médicaments psychotropes (tourisme médical));
- > de manière régulière, la Commission, respectivement l'un de ses membres ou le Président, discute et prend position par rapport à certains dossiers gérés par les Préposées à la transparence et à la protection des données qui soulèvent *des questions de principe* (par ex. dans le cas du suivi d'un contrôle relatif à la sécurité de l'accès au service informatique d'un organe public, du flux d'informations HarmBat ou de la révision d'un règlement concernant la transmission de données entre différents organes publics).

<sup>17</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf68/2014-PrD-73\\_ATPrD\\_rponse\\_\\_csl\\_12.06.2014.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf68/2014-PrD-73_ATPrD_rponse__csl_12.06.2014.pdf)

<sup>18</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf61/3323\\_lettre-reponse\\_a\\_csl\\_07.03.2013.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf61/3323_lettre-reponse_a_csl_07.03.2013.pdf)

## **B. Transparence**

—

### **1. Evaluation du droit d'accès**

Depuis le début 2012, l'évaluation du droit d'accès se fait via un site extranet. Les organes publics ont reçu du Service de l'informatique et des télécommunications un nom d'utilisateur ainsi qu'un mot de passe pour accéder à cette plateforme.

Selon les chiffres communiqués à l'Autorité, 38 demandes d'accès ont été déposées auprès des organes publics fribourgeois en 2014. Dans 24 cas, les organes publics ont accordé un accès complet et dans 3 cas un accès partiel. Dans 10 cas, l'accès aux documents a été refusé. Dans 1 cas, la demande d'accès a été retirée. Les domaines les plus concernés étaient les domaines de l'agriculture, de l'environnement et des constructions.

Le temps consacré au droit d'accès en général et en conséquence les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents varient sensiblement. Certains organes publics ont annoncé moins d'une heure consacrée au droit d'accès en 2014 tandis que d'autres ont investi plusieurs dizaines d'heures. Les chiffres annoncés à l'Autorité montrent cependant clairement qu'au cours de la quatrième année suivant l'introduction du droit d'accès, le nouveau droit n'a en général pas non plus entraîné de très grandes charges supplémentaires pour le personnel.

## **C. Protection des données**

—

### **1. Décisions et recours (art. 30a al. 1 let. c, 22a, 27 LPrD)**

Une tâche légale de la Commission concerne la mise en œuvre de la procédure prévue à l'art. 22a en cas de violation ou de risque de violation des prescriptions sur la protection des données. Elle consiste à inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires et, le cas échéant, à interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public. Durant l'année 2014, la Commission a reçu une copie de décision de la Police cantonale sur une demande d'effacement de données et deux décisions concernant le droit d'accès. La Commission n'a pas interjeté de recours parce que les décisions lui ont paru conformes à la législation en vigueur. Aucun autre organe public n'a communiqué de décision.

De plus, la Commission n'a émis aucune recommandation à des organes.

## III. Activités principales des Préposées

### A. Préposée à la transparence

#### 1. Statistiques et appréciation générale

Durant la période considérée, 75 dossiers ont été introduits, dont 7 sont pendants au 1er janvier 2015. 15 conseils et renseignements, 2 avis, 30 examens de dispositions législatives, 8 présentations, 14 participations, 4 demandes en médiation et 2 demandes diverses. 43 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 8 des communes et paroisses, 18 d'autres organismes publics, 3 des particuliers ou institutions privées et 3 des médias (cf. statistiques annexées).

Durant cette quatrième année, c'est surtout l'accompagnement des différents publics cibles qui a mobilisé la Préposée à la transparence. Des organes publics l'ont contactée pour des questions de détail au sujet du droit d'accès ou au sujet de cas concrets qui leur ont été soumis. Les citoyennes et citoyens ont également pris contact avec l'Autorité pour savoir s'ils peuvent invoquer la Loi sur l'information et l'accès aux documents afin d'avoir accès à tel ou tel document.

Les limites de la fonction de la Préposée à la transparence ont dû être soulignées en 2014 plus d'une fois. La Préposée peut fournir des renseignements généraux sur le domaine de la transparence, mais pas d'avis circonstancié au sujet d'un cas concret. La formulation d'une recommandation est réservée à une éventuelle phase de médiation, au sens de l'art. 33 LInf; la Préposée doit en conséquence rester neutre lors de cette étape.

#### 2. Présentations du droit d'accès

Trois ans après l'entrée en vigueur de la LInf, la Préposée à la transparence a saisi l'occasion de tirer un premier bilan lors d'un colloque avec des représentants des organes publics et des journalistes. Le principe de la transparence a été abordé sous différents angles: Christophe Aegerter, secrétaire général de la Direction de l'économie et de l'emploi, a expliqué comment les organes publics appliquent le principe de la transparence tandis que Philippe Castella, journaliste à *La Liberté*, a livré son approche de journaliste. Pour sa part, Bertil Cottier, professeur à l'Université de Lugano, a expliqué la tendance à l'échelle nationale.

La Préposée à la transparence a relevé que l'avalanche de demandes redoutée par de nombreux organes publics avant l'entrée en vigueur de la LInf n'a pas eu lieu. Entre 40 et 50 demandes d'accès ont été enregistrées chaque année. S'il ne s'agit en aucun cas d'une avalanche, l'intérêt témoigné au droit d'accès est néanmoins manifeste. La Préposée à la transparence a estimé encourageant que la part des demandes d'accès ayant obtenu une réponse favorable ait augmenté la deuxième année avant de se stabiliser. D'après elle, le principe de la transparence semble s'être imposé auprès des organes publics.

#### 3. Médiation

En 2014, quatre demandes en médiation ont été adressées à la Préposée à la transparence.

La **première demande en médiation** émanait d'un citoyen qui avait sollicité la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) afin d'accéder à des **données statistiques provenant d'un comptage des véhicules** avant l'ouverture du pont de la Poya et la fermeture du pont de Zaehringen. Le collaborateur concerné a réagi sans délai en signalant au citoyen que les données n'étaient pas disponibles, car un groupe de travail devait encore les valider. Le citoyen a compris cela comme un rejet de sa demande et a adressé une demande en médiation à la Préposée à la transparence.

En prenant contact avec la DAEC, la Préposée à la transparence s'est rendue compte que la réponse du collaborateur ne se voulait pas une réponse officielle à la demande d'accès, il ne l'a pas reconnue comme telle. La direction lui a assuré que le citoyen recevrait une réponse officielle dans les délais prévus par la LInf. La Préposée à la transparence l'a communiquée à ce dernier et l'a prié d'attendre cet avis, nécessaire pour qu'elle puisse entrer en matière.

La DAEC a fait parvenir un avis positif au citoyen dans les délais légaux et a annoncé qu'elle lui accorderait l'accès au document dès qu'il serait en sa possession, ce qui fut le cas deux semaines plus tard. Même si le citoyen a eu l'impression que le rapport ne comportait pas toutes les données techniques disponibles, il en est resté là et n'a pas réactivé sa demande en médiation.

La **deuxième demande en médiation** concernait l'accès à l'ensemble des **documents officiels relatifs à la réception d'un bâtiment artisanal** à Kleinbödingen dont les requérants étaient copropriétaires. Le conseil communal en avait refusé l'accès pour des raisons de protection des données, car les requérants ne possédaient qu'une partie du bâtiment. Après plusieurs contacts avec ces derniers et la commune, il s'est avéré qu'une entrée en matière de la part de la Préposée à la transparence serait peu utile aux requérants, car elle ne pouvait qu'analyser la question sous l'angle de la LInf et non, comme ils l'avaient expressément souhaité, tenir compte de leur situation de copropriétaires.

Après avoir consulté les documents et en avoir discuté avec la Préposée à la protection des données, la Préposée à la transparence a informé la commune que de l'avis de l'Autorité, aucun motif lié à la protection des données ne pouvait être invoqué contre la publication en raison du contenu factuel du document. Après un dernier échange téléphonique avec la Préposée à la transparence, les requérants ont finalement retiré leur demande en médiation.

La **troisième demande en médiation** émanait d'une journaliste qui avait exigé, **auprès de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) Poya, l'accès à sept procès-verbaux d'entrevues** de politiciens et personnes impliqués dans le projet qu'avait réalisées la CEP, mais qui n'avaient pas été publiés dans le cadre du rapport final. La CEP a refusé l'accès aux documents au motif qu'il s'agit de procès-verbaux de séances non publiques qui, en vertu de la LInf, ne sont pas accessibles. La Préposée à la transparence a pris connaissance de ces documents, parvenant elle aussi à la conclusion qu'il s'agissait de procès-verbaux de séances non publiques. Elle a néanmoins signalé au Secrétariat du Grand Conseil qu'il n'y avait pas de garantie d'accès pour les cas mentionnés à l'art. 29 LInf, mais que l'organe public pouvait l'accorder de son plein gré dans la mesure où toutes les parties impliquées y consentaient. L'organe public leur a alors demandé leur accord et les documents ont été remis à la journaliste.

La **quatrième demande en médiation** a été déposée par une entreprise active dans le domaine de l'assainissement de sites contaminés. Le **Consortium pour l'assainissement de l'ancienne décharge de La Pila**, composé de la Ville et du Canton de Fribourg, avait présenté une demande d'accès à un rapport de l'**entreprise** que celle-ci avait envoyé au **Service de l'environnement** à titre confidentiel et qui ne faisait pas partie du mandat confié à l'entreprise concernée par le consortium. L'entreprise estimait que les informations, résultats et interprétations mentionnés dans le rapport, étaient soumis au secret d'entreprise et a donc réagi à la décision du Service de l'environnement d'accorder l'accès au rapport par une demande en médiation. Après plusieurs contacts entre la Préposée à la transparence et les parties impliquées, le consortium a décidé de retirer la demande d'accès et a engagé le dialogue avec l'entreprise dans le but d'obtenir les informations désirées sans prendre directement connaissance dudit rapport. La procédure de médiation a été interrompue par la suite.

#### 4. Groupe de travail sur la Convention d'Aarhus

Suite à l'entrée en vigueur de la Convention internationale 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) pour la Suisse en juin 2014, la Préposée à la transparence a pris la direction d'un groupe de travail composé de représentants des directions et services concernés. Le mandat du groupe de travail consistait, d'une part, à présenter au Conseil d'Etat des propositions visant une éventuelle révision de la LInf suite à l'entrée en vigueur de la Convention d'Aarhus pour la Suisse et, d'autre part, à planifier et à concrétiser des mesures de communication internes et externes. Ces propositions seront soumises au Conseil d'Etat en 2015.

#### 5. Exemples de réponses rendues par la Préposée à la transparence

En 2014, les cas individuels soumis à la Préposée à la transparence présentent un dénominateur commun : dans l'immense majorité des cas, les demandes d'accès visaient des documents impliquant des tiers. Qu'elles émanent d'un avocat pour un

permis de construire délivré à un tiers, d'un citoyen pour un contrat d'infrastructure conclu par une commune avec un promoteur privé, d'une commune pour une convention passée par une autre commune avec une entreprise externe, d'une citoyenne pour un contrat entre une commune et un artiste ou d'une journaliste pour des contrôles alimentaires concernant différents restaurants fribourgeois, l'organe public concerné s'est toujours adressé à la Préposée à la transparence pour s'informer sur la marche à suivre.

La Préposée à la transparence a signalé aux différents organes publics qu'il est nécessaire de prendre contact avec le tiers concerné en cas de demande d'accès et de lui demander son avis (art. 32 al. 2 LInf). Si le tiers donne son accord et que l'organe public compétent ne s'exprime pas contre la publication du document, l'accès doit être accordé. Si le tiers s'y oppose, l'organe public doit analyser s'il refuse par conséquent l'accès ou s'il souhaite néanmoins autoriser l'accès au motif que l'intérêt public prime selon lui. Dans ce cas, le tiers doit être informé de la volonté de l'organe public d'accorder l'accès et de la possibilité de déposer une requête en médiation auprès de la Préposée à la transparence (art. 32 al. 3 et art. 33 al. 1 LInf).

## **B. Préposée à la protection des données**

—

### **1. Statistiques et appréciation générale**

Durant la période considérée, 259 dossiers ont été introduits, dont 49 sont pendants au 1er janvier 2015. 106 conseils et renseignements, 37 avis, 31 examens de dispositions législatives, 5 contrôles et inspections ou suivis de contrôle, 5 présentations, 25 participations et 19 dossiers divers. La Préposée a notamment donné des cours dans le cadre de la formation des apprentis, mis sur pied un module de cours universitaire et fait une conférence dans le cadre d'une journée archivistique. S'ajoutent à cela 1 avis relatif à la communication transfrontière (art. 12a LPrD), 9 FRI-PERS et 18 LVid. 105 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 67 des communes, 3 des paroisses, 45 d'autres organismes publics (cantons, autorités de protection des données), 37 des particuliers ou des institutions privées et 2 des médias (cf. statistiques annexées). De plus, et pour information, l'Autorité a été sollicitée à plusieurs occasions pour des questions dont elle n'était pas compétente. Les organes publics ou les particuliers ont dès lors été dirigés auprès des services compétents.

La collaboration avec les Directions et les divers services fonctionne bien dans la plupart des cas. Sont à relever notamment les efforts du Service cantonal des contributions en matière de la protection des données; ce dernier a élaboré une feuille thématique au sujet du secret fiscal.

### **2. Protection des données et tâches de contrôle/inspection**

En 2014, la Préposée à la protection des données a renoncé à effectuer un contrôle sur un organe public comme utilisateur du Système d'information Schengen dans le cadre des obligations légales de l'Autorité (art. 31 al. 2 let. a LPrD) et des obligations européennes et fédérales (art. 54 de l'Ordonnance du 7 mai 2008 sur la partie nationale du Système d'information Schengen, N-SIS et sur le bureau SIRENE, ordonnance N-SIS) puisque l'exercice avait été fait les années précédentes.

La Préposée à la protection des données a opté pour le contrôle d'une grande commune axé sur le respect des principes de la protection des données. Cinq secteurs de l'administration communale (administration générale, service social, contrôle des habitants, police locale et service informatique) ont été soumis à un contrôle de la protection des données confié à une entreprise externe. La Préposée à la protection des données a cependant assisté au contrôle dans son ensemble. A relever la coopération et l'accueil positif des responsables dans les différents services. Le contrôle a notamment révélé, dans les domaines où sont traitées des données sensibles, que les employés sont généralement attentifs aux questions relevant du droit de la protection des données. Des lacunes apparaissent néanmoins en matière de contrôle d'accès et de sécurité des données, mais aussi dans les processus organisationnels, en particulier lorsque plusieurs services utilisent l'infrastructure en commun. Comme les années précédentes, la Préposée à la protection des données a constaté qu'il manque souvent

des clauses de confidentialité en cas d'externalisation de services et de prestations informatiques. Elle a en outre critiqué l'absence de règles claires pour l'utilisation des technologies de l'information, dont le courriel et une gestion satisfaisante des mots de passe. On remarque que des responsables informatiques ou prestataires externes connaissent par commodité les mots de passe des utilisateurs. La Préposée à la protection des données a aussi recommandé l'élaboration d'un projet de sécurité des données.

Les contrôles de l'année précédente ont en outre été poursuivis (contrôle relatif à un établissement médico-social d'une association de communes, du service social d'une commune et d'une unité centrale de l'administration cantonale). Il en résulte des constatations identiques ou semblables, notamment en lien avec la sécurité des données et l'externalisation de services informatiques. La poursuite des trois contrôles de l'année précédente ne figure pas dans la statistique de cette année, car les dossiers étaient encore en cours fin 2013 et devaient être menés à leur terme en 2014. Des suivis sont prévus pour les trois institutions et services.

Le suivi effectué auprès du contrôle communal des habitants a par ailleurs révélé que les mesures de sécurité exigées ont été prises dans le domaine de l'infrastructure informatique. Ce suivi et celui d'un service de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts ont pu être achevés.

Enfin, il résulte d'un suivi de la webcam à but touristique soumise à contrôle en 2012 que des personnes restaient reconnaissables ou identifiables dans bon nombre de cas.

### 3. Protection des données et tâches de conseil/de renseignement

La procédure que la Préposée à la protection des données doit respecter lorsqu'elle est interpellée et qu'on lui demande son avis (art. 31 al. 2 let. b et c LPrD) est satisfaisante en matière de conseil. Le fonctionnement reste cependant informel puisqu'il n'existe pas de règle cantonale édictée à cet effet. Il suit le schéma suivant. La Préposée à la protection des données sollicite dans la mesure du possible des renseignements auprès de l'organe public cantonal ou communal. Elle recourt si possible systématiquement aux personnes de contact en matière de protection des données, même si parfois ces personnes sont impliquées dans certains dossiers ou projets, voire sont chargées par la hiérarchie administrative d'en assurer le succès. Ce procédé a fait ses preuves, il permet d'intégrer les différents avis en présence et de rationaliser le travail étant donné que les ressources à la disposition de la Préposée à la protection des données sont limitées.

Les dossiers portaient tantôt sur des questions générales ou sur des examens préalables en lien avec des projets de traitement des données (p. ex. projets relatifs à l'harmonisation des systèmes d'information pour la gestion de l'environnement administratif des écoles HAE, harmonisation de la gestion des bâtiments et des logements HarmBat ou transmission de données par l'Etat à des corporations ecclésiastiques) – où la Préposée à la protection des données a participé à plusieurs séances –, tantôt sur des points précis (p. ex. communication de données personnelles par le contrôle des habitants, communication des avis de taxation). Les demandes émanaient de services de l'Etat, de communes, de particuliers et d'institutions privées. Les questions étaient aussi posées par des personnes privées qui voulaient être renseignées sur leurs droits et leurs obligations face à l'administration cantonale ou communale (p. ex. signature de formulaires de procuration en blanc, exercice du droit d'accès).

Des formulaires ont été élaborés et sont mis à la disposition du public sur le site Internet de l'Autorité pour exercer le droit d'accès et s'opposer à la communication de ses données personnelles.

Le réseau d'une vingtaine de personnes dites «personnes de contact en matière de protection des données» des directions et établissements a été réuni une fois pendant l'année sous revue par la Préposée à la protection des données pour des échanges d'informations.

#### 4. Protection des données et tâche de préavis FRI-PERS (plateforme informatique cantonale du contrôle des habitants) et LVID (Loi sur la vidéosurveillance)

##### 4.1. FRI-PERS

La Préposée à la protection des données est compétente en matière de préavis s'agissant des demandes d'accès à la plateforme informatique cantonale FRI-PERS, conformément à l'art. 3 al. 1 de l'Ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants. Au 31 décembre 2014, 9 demandes d'accès ont été soumises à la Préposée à la protection des données pour préavis: 6 ont obtenu un préavis positif et 3 étaient encore en traitement. La DSJ a suivi les préavis, dans la plupart des cas, et la collaboration fonctionne bien.

##### 4.1.1. Billag SA – Organe suisse de perception des redevances de réception des programmes de radio et de télévision

Billag SA a requis un accès à la plateforme informatique cantonale FRI-PERS afin d'obtenir les données personnelles concernant les personnes et les ménages assujettis aux redevances de réception des programmes de radio et de télévision. En effet, le Conseil fédéral a délégué la perception de la redevance de réception et les tâches qui en découlent à Billag SA comme organe indépendant (art. 69 al. 1 de la Loi fédérale sur la radio et la télévision). La Préposée à la protection des données a analysé la licéité du traitement, soit du futur accès, sous l'angle de la base légale, de la finalité et de la proportionnalité. En outre, l'accès requis n'est pas un accès direct, mais un accès indirect qui se fera au moyen d'une extraction de données effectuée par le Service chargé des questions de population et de migration depuis la plateforme informatique FRI-PERS et transmise à Billag SA. En l'espèce, la Préposée a émis un préavis favorable à l'accès indirect de Billag SA à FRI-PERS pour un cercle limité de données, préavis entièrement suivi par la Direction de la sécurité et de la justice.

##### 4.2. Vidéosurveillance

La loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVID) est entrée en vigueur au 1er janvier 2012. Durant l'année examinée, la Préposée à la protection des données a reçu 15 demandes d'installation de vidéosurveillance pour préavis (art. 5 al. 2 LVID) et 3 annonces de systèmes sans enregistrement (art. 7 LVID). 11 préavis positifs et 5 négatifs ont été émis, 1 préavis est encore en suspens et 1 sans suite. Tous les préavis positifs étaient assortis de conditions, notamment de satisfaire à l'exigence de signalisation des systèmes de vidéosurveillance. Par ailleurs, 12 demandes émanaient de services de l'Etat ou de communes, 6 de privés. La liste des installations de vidéosurveillance est disponible sur les sites Internet des préfetures, conformément à ce que prévoit l'art. 9 de l'Ordonnance du 23 août 2011 sur la vidéosurveillance.

Les personnes privées qui mettent en place, sans autorisation, une vidéosurveillance avec enregistrement peuvent être dénoncées et sanctionnées d'une amende en vertu de l'art. 8 LVID.

##### 4.2.1. Buvette du club de football de Romont

Le Préfet de la Glâne a transmis pour préavis la requête de la commune de Romont visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sis à la buvette du club de football, comprenant deux caméras et fonctionnant 24h/24. La Préposée à la protection des données a vérifié la licéité du système en examinant l'analyse des risques, le respect des principes généraux et autres conditions légales, à savoir l'exigence de la base légale, le respect du principe de la proportionnalité, le signalement adéquat du système, le respect du principe de la finalité, la sécurité des données et la durée de conservation des images. Dans le cas d'espèce, la Préposée a estimé qu'il n'était pas admissible que le système fonctionne 24h/24, soit également pendant les heures d'ouverture de la buvette, dans la mesure où la présence du personnel de la buvette doit suffire à limiter les atteintes à la propriété durant les heures d'ouverture. Le fait de se faire filmer dans la buvette constitue une atteinte importante aux droits de la personnalité des personnes concernées. Dès lors, l'utilisation du système de vidéosurveillance doit être limitée du soir au matin la semaine et le week-end, soit en dehors des heures d'ouverture de la buvette. Par ailleurs, le Règlement d'utilisation doit indiquer les personnes autorisées à consulter les données enregistrées par le système de vidéosurveillance. Dans le cas présent, la Préposée a considéré cette liste trop large. En effet,

le fournisseur du système ne doit pas avoir accès aux données enregistrées et, s'agissant du Conseil communal, une personne nommée en sus du Syndic devrait être suffisante. Enfin, la Préposée a souligné qu'il était important que le système soit protégé dans un lieu adéquat et non-accessible à des personnes non-autorisées<sup>19</sup>. Le Préfet de la Glâne a entièrement suivi le préavis émis en l'espèce.

#### 4.2.2. Cathédrale Saint-Nicolas

La requête du Service des bâtiments visant à l'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sis à la Cathédrale Saint-Nicolas concernait cinq caméras fonctionnant 24h/24. Ce système de vidéosurveillance entre pleinement dans le champ d'application de la LVID<sup>20</sup> vu que la Cathédrale Saint-Nicolas est un lieu public mis à disposition du public par la paroisse. En outre, ce dernier prévoit de poursuivre deux buts: la gestion de la liturgie et la surveillance des zones soumises à des exigences de sécurité accrues. Selon l'art. 3 al. 1 LVID, «des systèmes de vidéosurveillance peuvent être installés et exploités dans les lieux publics afin de prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et de contribuer à la poursuite et à la répression des infractions». En l'occurrence, la gestion de la liturgie ne remplit pas les conditions de l'art. 3 al. 1 LVID et ne saurait être observée au moyen de la vidéosurveillance sans que l'on ne puisse constater une disproportion excessive entre le but poursuivi et le système de vidéosurveillance prôné. Ainsi, cette finalité ne paraît pas en adéquation avec l'exigence légale et le système de vidéosurveillance ne pourra être utilisé à cette fin.

La Préposée à la protection des données a émis un préavis défavorable à la demande d'autorisation d'un système de vidéosurveillance dans le but de gérer et d'observer l'avancement de la liturgie. Il s'ensuit que la caméra de la Nef couvrant la zone liturgique de l'autel principal devra être retirée. Toutefois, en ce qui concerne la surveillance des zones soumises à des exigences de sécurité accrues, la Préposée a préavisé favorablement la demande aux conditions suivantes: limiter l'utilisation du système à ce qui est nécessaire, soit en dehors des messes; surveiller l'ensemble de la plateforme extérieure de la tour par un système de vidéosurveillance sans enregistrement permet également d'atteindre le but poursuivi; signaler le système au moyen de panneaux informant sans équivoque les personnes se trouvant sur la zone surveillée et mentionnant le responsable du système; protéger le système de stockage dans un lieu adéquat et non-accessible à des personnes non-autorisées. La Préposée a rappelé que les données personnelles sur les opinions ou activités religieuses notamment constituent des données sensibles<sup>21</sup>. En l'espèce, ce préavis a entièrement été suivi par le Préfet de la Sarine.

#### 4.2.3. L'adaptation des statuts de l'ACoPol

Une commune a fait plusieurs requêtes d'installation de systèmes de vidéosurveillance avec enregistrement dont la gestion serait déléguée à une Association de communes pour la création et l'exploitation d'un corps de police intercommunal (ACoPol). Dans ses préavis, l'Autorité a relevé que, dans la mesure où des données sensibles peuvent être traitées, une loi au sens formel est nécessaire pour prévoir une compétence expresse attribuée à la Police intercommunale de visionner les images des installations de vidéosurveillance. En effet, l'art. 34 des Statuts de l'ACoPol définit la mission générale de la Police intercommunale. Or, celle-ci ne saurait comprendre une vidéosurveillance. Il s'agit donc d'une nouvelle tâche qui doit faire l'objet d'une base légale expresse. Ainsi, la Préposée à la protection des données parvient à la conclusion que l'art. 34 des statuts de l'ACoPol ne constitue pas une base légale suffisante pour fonder une compétence de la Police intercommunale, de sorte que les statuts devront être adaptés dans le sens de ce qui précède. L'adaptation des Statuts effectuée par l'ajout d'une lettre supplémentaire à l'art. 34 paraît admissible du point de vue de la protection des données et correspond à ce qui a été discuté et requis dans les préavis relatifs à la vidéosurveillance<sup>22</sup>. Les nouveaux statuts de l'ACoPol constitueront une base légale suffisante pour prévoir la compétence expresse attribuée à la Police intercommunale de visionner les images des installations de vidéosurveillance mises en place par les communes de l'ACoPol.

<sup>19</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/2014-LV-2\\_Pravis\\_sign\\_22.04.14.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/2014-LV-2_Pravis_sign_22.04.14.pdf)

<sup>20</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3089>

<sup>21</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf71/8086\\_Pravis\\_sign\\_21.10.2014.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf71/8086_Pravis_sign_21.10.2014.pdf)

<sup>22</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf67/8105\\_Pravis\\_sign\\_05.08.14.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf67/8105_Pravis_sign_05.08.14.pdf)

[http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/8042\\_Pravis\\_sign\\_22.04.141.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/8042_Pravis_sign_22.04.141.pdf)

[http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/8116\\_Pravis\\_sign\\_22.04.141.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/8116_Pravis_sign_22.04.141.pdf)



## 5. Exemples de réponses/d'avis rendus par la Préposée à la protection des données

### 5.1. Utilisation du numéro AVS comme identificateur personnel

Au cours de l'année, l'Autorité a été sollicitée à plusieurs reprises sur la question d'une éventuelle utilisation du numéro AVS en dehors de l'assurance sociale. La réglementation légale se trouve dans la Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS). Le numéro AVS est utilisé de manière systématique en tant que numéro d'assurance sociale. Le numéro d'assuré ne peut être utilisé systématiquement en dehors des assurances sociales fédérales que si une loi fédérale le prévoit. Peuvent notamment y prétendre les services et institutions dans le domaine de l'application de la réduction de primes dans l'assurance-maladie, de l'aide sociale et de la législation fiscale ainsi que les institutions de formation. En dehors de ce domaine, l'utilisation du numéro AVS pour certaines tâches cantonales doit être prévue dans une loi formelle. Il est donc interdit d'utiliser le numéro AVS comme identificateur personnel général dans l'ensemble de l'administration cantonale, car une propagation et une utilisation généralisées du numéro d'assuré comportent des risques non négligeables pour la sphère privée des citoyens.

### 5.2. Utilisation des bulletins d'annonce des hôtels par l'Office du tourisme

Une organisation du secteur du tourisme s'est adressée à l'Autorité pour savoir s'il est permis, à l'aune de motifs de protection des données, que la Police cantonale lui fournisse des données personnelles provenant des bulletins d'annonce des hôtels, à l'instar du pays d'origine, du code postal du domicile, de l'année de naissance et de la durée de séjour. L'Autorité a conclu que tel n'est pas le cas. En effet, ces bulletins, qu'un exploitant fait remplir en vertu de la Loi du 24 septembre 1991 sur les établissements publics (LEPu) pour satisfaire à son obligation de tenir un registre, sont uniquement destinés à la police cantonale (art. 60 LEPu) et, à l'exception des données personnelles de l'hôte, à l'Union fribourgeoise du tourisme (art. 60 LEPu et art. 77 du Règlement du 16 novembre 1992 sur les établissements publics [REPu]). De l'avis de l'Autorité, il n'est donc guère possible de transmettre des données personnelles à d'autres institutions, en particulier des données extraites en sus. Par ailleurs, seuls le nombre de nuitées par catégorie d'hébergement et le pays d'origine sont des données statistiques déterminantes selon la Loi du 13 octobre 2005 sur le tourisme (LT) et peuvent être exploités à des fins statistiques (art. 32 LT). Selon l'Autorité, seules ces données anonymes et statistiques (nombre de nuitées et pays d'origine) peuvent être transmises sur la base d'un règlement de l'organisation.

### 5.3. Communication de données personnelles par les communes

L'Autorité est souvent sollicitée par les communes qui souhaitent savoir comment réagir face à différentes demandes. En voici quelques exemples:

#### 5.3.1. Renseignements fiscaux

En vue d'une naturalisation, le Service de l'état civil et des naturalisations doit établir un rapport d'enquête (art. 10 de la Loi sur le droit de cité fribourgeois). Pour ce faire, il est habilité à s'enquérir de la situation d'un requérant auprès des services administratifs des communes, même de l'accomplissement de ses devoirs publics, dont relève aussi le paiement des impôts selon l'avis de l'Autorité.

Dans le cadre de la procédure de remboursement, un service social régional a demandé à différentes communes de lui transmettre l'avis de taxation des personnes ayant eu recours à une aide matérielle. Les données personnelles des personnes suivies par les Services sociaux sont des données sensibles, lesquelles doivent être collectées auprès des personnes concernées. Ainsi, l'Autorité est parvenue à la conclusion que l'organe public ne peut pas communiquer de manière systématique les avis de taxation, dans la mesure où aucune disposition légale ne le prévoit. En effet, le Service social doit dans un premier temps s'informer auprès des bénéficiaires de l'aide matérielle. N'obtenant aucune réponse ou un renseignement imparfait, celui-ci peut alors demander au préposé du contrôle des habitants les données d'une personne déterminée dont il a besoin pour l'accomplissement de sa tâche, conformément à l'art. 17 al. 1 LCH.

### 5.3.2. Transmission d'une liste de personnes décédées à un hôpital

Un hôpital a demandé la liste des personnes décédées durant les dix dernières années au contrôle des habitants d'une commune. La communication de données est réglée par l'art. 10 LPrD, en ce sens que des données personnelles ne peuvent être communiquées que si une disposition légale le prévoit ou si, dans un cas d'espèce, l'organe public qui demande les données en a besoin pour l'accomplissement de sa tâche. L'art. 59 de la Loi du 16 novembre 1999 sur la santé<sup>23</sup> dispose que les éléments du dossier d'un patient ou d'une patiente doivent être conservés aussi longtemps qu'ils présentent un intérêt pour la santé du patient ou de la patiente ou de sa famille, au minimum pendant 10 ans. Si aucun intérêt majeur pour la santé du patient ou de la patiente ou de sa famille ne s'y oppose, le dossier sera détruit après vingt ans au plus tard. Ainsi, l'hôpital a donc un intérêt à savoir quelles sont les personnes décédées. Selon l'art. 39 al. 2 ch. 2 OEC<sup>24</sup>, le décès fait partie des données de l'état civil (cf. art. 7 al. 2 let. c OEC). Ainsi, la divulgation de données personnelles est réglée dans le Règlement cantonal sur l'état civil<sup>25</sup> qui interdit la communication de listes de naissances, décès, mariages et enregistrements de partenariats, d'adresses ou d'autres données du même genre. Dans le cadre de l'application de la loi sur le contrôle des habitants<sup>26</sup>, il n'est pas admissible sous l'angle de la protection des données de communiquer la liste des personnes décédées à l'hôpital.

### 5.3.3. Transmission de liste d'adresses d'abonnés à Swisscom

Le Conseil communal peut autoriser la communication, en vue de leur utilisation à des fins idéales dignes d'être soutenues, des nom, prénom(s), date de naissance et adresse de personnes définies par un critère général. Toute autre communication de données relative à une pluralité de personnes définie par un critère général est interdite (art. 17 al. 2 et 3 LCH<sup>27</sup>). Dès lors, l'Autorité est parvenue à la conclusion qu'il ne paraît pas admissible que la commune communique la liste des nouvelles adresses des abonnés à Swisscom.

## 5.4. Publication de photographies de membres des autorités sur Internet

L'Autorité a été sollicitée pour déterminer s'il est permis, au regard de motifs de protection des données, de publier des photographies de membres des autorités sur le site Internet de la commune. La photo d'une personne compte parmi les données personnelles. La loi sur la protection des données vise à protéger les droits fondamentaux des personnes. En vertu de l'art. 17 LPrD, tout organe public qui traite des données personnelles est responsable de la protection des données, notamment de la publication de photographies des autorités et des collaborateurs. Par conséquent, le traitement de données personnelles requiert une base légale qui permet une publication correspondante, ou du moins le consentement des personnes concernées si la publication est nécessaire pour l'accomplissement de la tâche. Dans le cas concret, la Préposée à la protection des données a estimé que la publication des photos n'était pas nécessaire pour l'accomplissement de la tâche communale.

## 5.5. Transmission des coordonnées de membres de clubs sportifs à l'Association fribourgeoise du sport

La Préposée à la protection des données a été abordée par un club de karaté sur la question de savoir s'il était possible de transmettre une liste anonymisée de ses membres à l'Association y relative pour obtenir une subvention de l'Association fribourgeoise du sport (AFS) et ainsi éviter l'accès des données personnelles de ses membres aux concurrents. Pour obtenir une telle subvention, les clubs et les sociétés sportives de chaque domaine sportif affiliés communiquent à leur Association cantonale la liste de leurs membres, qui la transmet ensuite à l'AFS. Depuis l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011 de l'Ordonnance concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la Loterie de la Suisse romande revenant

<sup>23</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4139>

<sup>24</sup> <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20040234/201501010000/211.112.2.pdf>

<sup>25</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3937>

<sup>26</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3030S>

<sup>27</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3030>

au canton de Fribourg pour le domaine du sport<sup>28</sup>, l'AFS demande des informations plus détaillées sur les membres des sociétés sportives affiliées avant de leur octroyer une subvention. En effet, les demandes de dons doivent être adressées par écrit à la Commission LoRo-Sport, émaner des associations [...] à but non lucratif, être accompagnées des pièces justificatives utiles notamment la liste des membres qui comprend les nom, prénom(s), date de naissance et adresse. L'AFS a expliqué que la répartition des bénéfices de la Loterie romande est effectuée selon le nombre de membres actifs. Dès lors, le contrôle a pour but de vérifier que les membres soient licenciés et qu'ils ne soient inscrits qu'une seule fois. L'AFS a également confirmé que la base de données est utilisée uniquement pour le contrôle de l'attribution des bénéfices de la Loterie romande, qu'elle n'est pas communiquée et que les membres ont accès uniquement à leurs données. Au vu des informations fournies par l'AFS et l'Ordonnance légale, la Préposée est parvenue à la conclusion que la transmission de la liste détaillée des membres est en conformité avec la protection des données.

#### 5.6. Communication à un futur employeur des agissements maltraitants d'un candidat sur des enfants dans le cadre des structures d'accueil

La Préposée à la protection des données a été sollicitée sur la question de savoir si le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ), notamment en sa qualité d'autorité cantonale en matière d'évaluation, d'autorisation et de surveillance d'accueil familial de jour, est autorisé à avertir une structure qui engagerait une personne ayant commis des actes répréhensibles sur des enfants. Du point de vue de la protection des données, la loi ne s'applique pas aux procédures civiles, pénales et de juridiction administrative en cours. Elle est applicable uniquement avant l'ouverture d'une telle procédure ou dès que celle-ci est close. Le fait de dénoncer une personne ayant commis des actes répréhensibles sur des enfants constitue une communication de données personnelles. Dans le cas d'espèce, le SEJ est tenu de respecter la protection des données dès qu'il traite des données personnelles. L'art. 10 LPrD dispose que «si la personne privée qui demande les données justifie d'un intérêt à la communication primant celui de la personne concernée à ce que les données ne soient pas communiquées», la communication peut être admise. La Préposée est d'avis que si le SEJ a connaissance d'actes de maltraitance ayant débouché sur une condamnation pénale, dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches légales, la protection des données ne s'oppose en principe pas à la communication de cette information. En effet, ces informations doivent pouvoir être utilisées afin de prendre les mesures nécessaires et garantir aux enfants le bien-être et la sécurité. Toutefois, la communication ne pourra se faire qu'auprès de la Direction de la structure concernée. Dans le cas de la personne licenciée pour de la maltraitance supposée, sans qu'une procédure pénale n'ait été ouverte, une quelconque intervention de la part du SEJ ne saurait être justifiée. Par ailleurs, la Préposée à la protection des données a également rappelé la teneur de l'art. 62 LPers<sup>29</sup> réglant la commission d'infractions par un collaborateur ou une collaboratrice de l'Etat ainsi que par des tiers et qui présuppose qu'en cas de constatation de maltraitances, il y a une obligation d'annoncer à l'autorité d'engagement, soit à la Direction. En outre, la révision du CP, en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015, prévoit à son art. 371a qu'un extrait spécial du casier judiciaire peut être demandé lorsque l'activité de la personne implique notamment des contacts réguliers avec des mineurs<sup>30</sup>.

#### 5.7. Communication de données personnelles au Service de l'enfance et de la jeunesse

L'Autorité a été abordée par une Association afin d'obtenir des éclaircissements quant aux données personnelles à fournir au SEJ dans le cadre de son activité en tant qu'organe de surveillance des crèches, des garderies et des structures d'accueil familial de jour. Il est nécessaire de préciser que l'Ordonnance fédérale sur le placement d'enfants<sup>31</sup> prévoit un régime d'autorisation pour les crèches et les garderies, alors que pour les structures d'accueil de jour, seule une annonce est nécessaire. Dans le cadre de sa surveillance sur les différents prestataires, le SEJ envoie une fois par année un questionnaire à remplir tant par les structures d'accueil extrafamilial individuel (assistantes parentales ou maman de jour) que collectif (crèches, garderies, ateliers nature ou groupes de jeux). En outre, le SEJ effectue un contrôle des structures d'accueil collectif tous les deux ans uniquement, étant donné que les structures d'accueil individuel sont contrôlées par leurs associations faitières. L'Autorité a pu constater, au vu des documents fournis par le SEJ, que peu de données personnelles sont collectées et que

<sup>28</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/809>

<sup>29</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4164>

<sup>30</sup> <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19370083/201501010000/311.0.pdf>

<sup>31</sup> <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19770243/201401010000/211.222.338.pdf>

lorsque l'identité des enfants est requise, les structures ont la possibilité de les anonymiser. En outre, lorsqu'une des assistantes parentales ne remplit plus les conditions, les associations d'accueil de jour transmettent cette information au SEJ. En retour, le SEJ leur demande des explications dans la mesure où il doit rendre une décision interdisant ou non à l'assistante parentale en question d'exercer<sup>32</sup>.

### 5.8. Communication de données d'étudiants et de professeurs

La Préposée à la protection des données a souvent dû se déterminer par rapport à des questions en lien avec les écoles, hautes-écoles, universités, etc. Une école a demandé l'avis de la Préposée s'agissant de la communication de données personnelles d'étudiants à la Caisse de compensation de l'Etat de Fribourg. Selon l'art. 10 al. 1 LPrD, des données personnelles ne peuvent être communiquées que si une disposition légale le prévoit. En l'espèce, tant l'art. 63 al. 2 LAVS<sup>33</sup> que l'art. 29bis al. 1 RAVS<sup>34</sup> constituent les bases légales nécessaires et légitiment la communication des données. Ainsi, la Préposée parvient à la conclusion que l'école est autorisée à communiquer à la Caisse de compensation de l'Etat de Fribourg le nom, la date de naissance, l'adresse, l'état civil, le numéro d'assuré et la nationalité des étudiants qui ont accompli leur 20<sup>e</sup> année au cours de l'année civile précédente. Toutefois, la Préposée a relevé que l'adresse e-mail ne figurant pas dans la liste des données à transmettre, cette dernière ne doit dès lors pas être communiquée.

Concernant la communication de listes d'étudiants et de professeurs à l'interne, la Préposée a considéré qu'en l'absence de disposition légale permettant la communication, le consentement de la personne concernée est indispensable. En effet, la liste des étudiants et représentants par classe peut être distribuée chaque année avec les nom, prénom(s) et e-mail professionnel, la liste des professeurs peut également l'être avec les nom, prénom(s), e-mail professionnel et branche enseignée. Toutefois, la communication de ces données nécessite le consentement de chaque personne concernée. Ainsi, chaque étudiant consentirait à la transmission de ses données dans son bulletin d'inscription qui mentionnerait explicitement la liste exhaustive des données personnelles qui vont être partagées et le but du partage. Le contrat de mandat de chaque professeur pourrait contenir la même clause. Par ailleurs, la Préposée a rappelé que ces listes de données ne doivent en aucun cas être publiées sur Internet ou dans les journaux et doivent être utilisées uniquement à l'interne.

### 5.9. Droit d'accès à ses données personnelles

Le droit d'accès est une question récurrente à laquelle la Préposée à la protection des données a souvent dû se prononcer. De manière générale, le droit d'accès est un droit au renseignement. Ce droit permet à toute personne de demander au responsable d'un fichier si des données la concernant y sont traitées. Ainsi, le responsable du fichier communique au requérant toutes les données le concernant et qui sont contenues dans le fichier. Les renseignements sont, en règle générale, fournis par écrit. En accord avec le responsable du fichier, la personne concernée peut également consulter ses données sur place (art. 23ss LPrD). Toutefois, ce droit n'est pas absolu et peut être limité pour la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant, dans l'intérêt d'un particulier, voire dans l'intérêt du requérant lui-même (art. 25 al. 1 et 3 LPrD). En cas d'atteinte, la possibilité lui est offerte de demander la rectification ou la destruction de données personnelles et ce en justifiant d'un intérêt légitime. Dès le moment où le requérant fait valoir ses droits, l'organe responsable du fichier va rendre une décision, contre laquelle le requérant a la possibilité de faire recours.

Un citoyen a demandé à la Préposée s'il avait la possibilité d'avoir accès à ses données personnelles contenues dans les fichiers de différents organes cantonaux, notamment les notes personnelles, et s'il pouvait demander la rectification de ses données voire le cas échéant leur destruction. La Préposée a rappelé qu'il est en principe possible de consulter toutes les pièces du dossier sauf si des intérêts publics ou privés prépondérants exigent que le secret soit gardé et s'il s'agit de documents internes à l'administration. Sont considérés comme internes à l'administration les documents qui ne sont utilisés par les autorités administratives que pour se forger une opinion. Dès lors, lorsque les notes personnelles sont considérées comme des documents internes à l'administration, l'organe public n'est en aucun cas contraint de les montrer. Toutefois, sont réservées les notes internes auxquelles un organe s'est référé dans une correspondance ou une décision et/ou qui ont été portées à la connaissance de tiers.

<sup>32</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3952>

<sup>33</sup> <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19460217/201501010000/831.10.pdf>

<sup>34</sup> <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19470240/201501010000/831.101.pdf>

L'Autorité a également renseigné une institution qui accueille des personnes adultes ayant un handicap mental quant au droit d'accès à leurs données par un référent légal ou un membre de la famille ainsi qu'aux informations autorisées à être transmises à la nouvelle institution en cas de changement. L'institution a été rendue attentive au fait que si la personne n'est pas capable de discernement, elle doit se faire représenter. Dès lors, un curateur pourra valablement avoir accès au dossier du résident, en agissant en son nom. S'agissant de la communication du dossier en cas de changement d'institution, il ressort de l'art. 10 LPrD que le dossier peut être communiqué et plus particulièrement les informations nécessaires à la prise en charge de la personne handicapée. Autrement dit, les informations de types notes personnelles ou jugement de valeur ne doivent pas être transmises.

#### 5.10. Formulaire «informations et autorisations concernant le traitement et la transmission de données» dans la recherche médicale

La Préposée à la protection des données s'est prononcée sur un formulaire «informations et autorisations concernant le traitement et la transmission de données» élaboré par une institution, dont le but est d'obtenir le consentement du patient afin de transférer ces données anonymisées à des fins de recherche et ce en vue d'améliorer la qualité des prestations. Les données personnelles sur la santé constituent des informations sensibles au sens de l'art. 3 let. c LPrD, ce qui impose un devoir de diligence accru de la part de l'institution (art. 8 LPrD). Au niveau de la collecte des données, les formulaires récoltent des données sur la santé des patients auprès des personnes concernées (art. 9 LPrD). En principe, le secret professionnel médical s'oppose à une transmission de données et d'informations. Cependant, des exceptions existent. Avec le consentement du patient, il est possible de sélectionner des informations du dossier pouvant être transmises à des tiers. Ainsi, le consentement doit être spécifique au but initialement fixé pour l'utilisation des données. Conformément à la nouvelle législation en matière de recherche sur l'être humain entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>35</sup>, lorsqu'une anonymisation est prévue, la personne concernée doit recevoir une information complète par écrit ou par oral qui comprend l'anonymisation envisagée du matériel biologique et des données personnelles génétiques à des fins de recherche, le droit d'opposition de la personne concernée, les conséquences de l'anonymisation sur les résultats concernant sa santé et la possibilité de transmettre du matériel biologique et des données à des tiers à des fins de recherche<sup>36</sup>. La Préposée a constaté que le formulaire fourni ne contenait pas toutes les informations demandées, notamment les deux dernières. Afin d'être en conformité avec la législation en vigueur, l'institution se devrait de rajouter ces deux mentions sur son formulaire, le consentement éclairé et libre de la personne étant indispensable.

#### 6. Registre des fichiers «ReFi»<sup>37</sup>

Pour les organes publics, la déclaration des fichiers est une obligation légale (art. 19 ss LPrD). Son application est en cours de refonte afin de permettre aux organes publics et aux internautes une meilleure ergonomie.

<sup>35</sup> <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20061313/201401010000/810.30.pdf>

<sup>36</sup> <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20121177/201401010000/810.301.pdf>

<sup>37</sup> Le site est accessible <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

## IV. Coordination entre la transparence et la protection des données

---

La bonne collaboration entre les deux Préposées s'est poursuivie en 2014. Plusieurs mesures avaient été prises dès le début pour la préservation de cette coopération. Les séances de la Commission, auxquelles les deux Préposées participent, traitent régulièrement les dossiers portant sur les deux domaines. Les Préposées se voient fréquemment pour les échanges nécessaires. Enfin, il y a également une coordination grâce aux contacts avec le Président.

## V. Remarques finales

---

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données **remercie** tous les organes publics pour la collaboration développée jusqu'ici, pour l'intérêt qu'ils manifestent envers le droit d'accès à l'information ainsi qu'envers leur obligation de respecter les dispositions légales sur la protection des données personnelles et par là les personnes. Ces remerciements s'adressent en particulier aux personnes de contact au sein de l'administration et des établissements cantonaux qui aident efficacement les Préposées dans l'accomplissement de leurs tâches.

# Statistiques de la transparence

## Demandes / interventions

Année	Conseils et renseignements	Avis	Législations	Présentations	Participations	Demandes d'accès	Médiation	Divers	Total
2014	15	2	30	8	14	0	4	2	75
2013	33	2	30	20		1	1		87
2012	29		25	16		2	3		75
2011	60		26	19		1	7		123

- > Les «renseignements» sont donnés par la Préposée à la transparence.
- > Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- > La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés dans le cadre de l'introduction du droit d'accès, les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles des apprenti-es.
- > La notion de «participations» recouvre les séances (par ex. groupes de travail), les conférences et les colloques.
- > Parmi les 75 dossiers ouverts en 2014, 46 dossiers sont communs avec ceux de la protection des données, dont 30 consultations.

## Demandes / interventions

Année	Offices cantonaux	Communes Paroisses	Particuliers et institutions privées	Autres organismes de droit public	Avocat	Médias
2014	43	8	3	18	-	3
2013	46	19	8	11	-	3
2012	37	18	9	9	-	2
2011	59	33	14	13	1	3

- > Les particuliers comprennent aussi les collaborateurs/trices de l'Etat.
- > Les autres organismes de droit public englobent les autorités cantonales et fédérales de la transparence, ainsi que les institutions chargées de tâches publiques.

# Statistiques de la protection des données

## Demandes / interventions

Années	Avis	Demandes de renseignement	Contrôles	Législations	Présentations	Participations	Communications de décisions	Recommandations	Flux transfrontières	Préavis FRI-PERS	Préavis L'Vid	Divers	Total
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33		2	1	1	16	48	4	338
2012	95	71	6	27	16		1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5		2	0	0	30			269
2010	112	6	8	38	8		4	0	0	0			176
2009	128	0	4	35	11		8	0	4	0			190

- > Les «avis» sont rendus par la Préposée à la protection des données; ils comprennent les prises de position/conseils de la Préposée, établis sur la base d'une publication, d'un projet ou d'une proposition soumis par les organes publics ou par un particulier.
- > Les « conseils et renseignements» concernent des questions posées par les organes publics ou par les particuliers concernés, ainsi que des questions relatives à leurs droits.
- > Les «contrôles» comprennent les vérifications de l'application de la législation relative à la protection des données par la Préposée ainsi que leurs suivis.
- > Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- > La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés, les rapports et les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles des apprenti-es.
- > La notion de «participations» recouvre les séances (par ex. groupes de travail), les conférences et les colloques.
- > Pour les «communications» de décisions, voir art. 27 al. 2 let. a LPrD.
- > Pour les «recommandations», voir art. 30a LPrD.
- > Pour les «flux transfrontières», voir art. 12a LPrD.
- > Parmi les 259 dossiers ouverts en 2014, 46 dossiers sont communs avec ceux de la transparence, dont 30 consultations.

## Demandes / interventions

Années	Offices cantonaux	Communes Pariesses	Particuliers et institutions privées	Autres organismes de droit public	Médias
2014	105	67/3	37	45	2
2013	130	69	86	53	
2012	94	45	113	30	
2011	92	59	74	44	
2010	72	41	45	18	
2009	81	30	55	24	

- > Les particuliers comprennent aussi les collaborateurs/trices de l'Etat.
- > Les autres organismes de droit public englobent les autorités communales, cantonales, fédérale de protection des données, ainsi que les institutions chargées de tâches publiques.



## Tätigkeitsbericht 2014

—  
vom 1. Januar bis  
31. Dezember 2014



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ATRPD  
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB



AN DEN GROSSEN RAT  
DES KANTONS FREIBURG

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte

Wir freuen uns, Ihnen den Tätigkeitsbericht der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz für das Jahr 2014 zu unterbreiten.

Nach einem kurzen Überblick über die allgemeinen Grundlagen für die Arbeit der Behörde (I) gehen wir im Besonderen auf die unterschiedlichen Tätigkeiten der Kommission an sich (II) und der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz sowie der Datenschutzbeauftragten (III) ein. Darauf folgen einige Bemerkungen zur Koordination der beiden Tätigkeitsfelder (IV) und anschliessend noch einige Schlussbemerkungen (V).

Mit vorzüglicher Hochachtung.

Freiburg, April 2015

Der Präsident  
der Kommission

L. Schneuwly

Die Beauftragte für  
Öffentlichkeit und Transparenz

A. Zunzer Raemy

Die Datenschutz-  
beauftragte

A. Reichmuth Pfammatter

# Inhalt

---

Abkürzung- und Begriffsverzeichnis	7
<hr/>	
<b>I. GESETZLICHE GRUNDLAGEN, AUFGABEN UND ORGANISATION DER BEHÖRDE</b>	<b>9</b>
<hr/>	
A. Öffentlichkeit und Transparenz	9
1. Allgemeines	9
2. Organisation	9
2.1. Kommission	9
2.2. Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz	10
2.3. Gemeinden	10
2.4. Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten und den kantonalen Beauftragten	10
B. Datenschutz	10
1. Allgemeines	10
2. Öffentlichkeitsarbeit	11
3. Organisation	12
3.1. Kommission	12
3.2. Datenschutzbeauftragte	12
3.3. Gemeinden	12
3.4. Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten, der Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden, dem Verein der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten Privatim und der Groupe des préposés latins à la protection des données et de la transparence	12
C. Gemeinsame Aktivitäten	13
1. Öffentlichkeitsarbeit	13
<hr/>	
<b>II. HAUPTTÄTIGKEITEN DER KOMMISSION</b>	<b>14</b>
<hr/>	
A. Gemeinsame Themen	
1. Stellungnahmen insbesondere zu Erlassentwürfen	14
1.1. Im Allgemeinen	14
1.2. Einige Beispiele besonderer Stellungnahmen	15
1.2.1. Vorentwurf des Gesetzes über die Schulzahnmedizin	15
1.2.2. Vorentwurf des Ombudsgesetzes	15
1.2.3. Vorentwurf des Gesetzes über die Archivierung und das Staatsarchiv	16
1.2.4. Nutzung der Social Media beim Staat Freiburg	16
1.2.5. Entwurf einer Richtlinie zur Telearbeit	16
2. Weitere Tätigkeiten	16
B. Öffentlichkeit und Transparenz	17
1. Evaluierung des Zugangsrechts	17
C. Datenschutz	17
1. Verfügungen und Beschwerden (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, 22a, 27 DSchG)	17

<b>III. HAUPTAKTIVITÄTEN DER BEIDEN BEAUFTRAGTEN</b>	<b>19</b>
A. Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz	19
1. Statistiken und Gesamtbeurteilung	19
2. Präsentation des Zugangsrechts	19
3. Schlichtung	19
4. Arbeitsgruppe Aarhus-Konvention	20
5. Beispiele von Antworten der Öffentlichkeitsbeauftragten	21
B. Datenschutzbeauftragte	21
1. Statistiken und Gesamtbeurteilung	21
2. Datenschutz und Kontrollen/Inspektionen	22
3. Datenschutz und Beratung/Auskunftserteilung	22
4. Datenschutz und Stellungnahmen zu FRI-PERS und Videoüberwachung	23
4.1. FRI-PERS	23
4.1.1. Billag AG – Schweizerische Erhebungsstelle für Radio- und Fernsehgebühren	23
4.2. Videoüberwachung	23
4.2.1. Buvette des Fussballklubs Romont	23
4.2.2. Kathedrale St. Niklaus	24
4.2.3. Anpassung der Statuten der ACoPol	24
5. Beispiele von Antworten/Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten	25
5.1. Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator	25
5.2. Verwendung der Hotelmeldescheine durch Tourismus-Büro	25
5.3. Kommunikation von Personendaten durch die Einwohnerkontrolle	26
5.3.1. Steuerauskunft	26
5.3.2. Liste der verstorbenen Gemeindebürger	26
5.3.3. Listen an Swisscom	26
5.4. Publikation von Fotos von Behördenmitgliedern im Internet	26
5.5. Weitergabe der Kontaktdaten von Klubmitgliedern an den Freiburger Verband für Sport	27
5.6. Mitteilung an einen künftigen Arbeitgeber über Misshandlungsvorwürfe gegen einen Bewerber um eine Stelle als Kinderbetreuer	27
5.7. Weitergabe von Personendaten an das Jugendamt	27
5.8. Bekanntgabe von Daten von Studierenden und Professoren	28
5.9. Auskunftsrecht	28
5.10. Formular zu den Informationen und Bewilligungen bezüglich Datenbearbeitung und -weiterleitung in der medizinischen Forschung	29
6. Register der Datensammlungen «ReFi»	29
<b>IV. KOORDINATION ZWISCHEN ÖFFENTLICHKEIT/TRANSPARENZ UND DATENSCHUTZ</b>	<b>30</b>
<b>V. SCHLUSSBEMERKUNGEN</b>	<b>30</b>
<b>ANHANG: Statistiken</b>	<b>31-32</b>

# Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis

ACoPol	Association de communes pour la création et l'exploitation d'un corps de police intercommunal (Gemeindeverband interkommunales Polizeikorps)
AFOCI	Association fribourgeoise pour l'organisation des cours interentreprises (Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse)
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVV	Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
ARGG	Ausführungsreglement vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden
DSchG	Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz
DSR	Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EKG	Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle
EU	Europäische Union
FBR	Reglement vom 27. September 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen
FRI-PERS	Kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolle
FVS	Freiburger Verband für Sport
GG	Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden
HAE	Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme
HarmBat	Harmonisierung der Gebäude und Wohnungen
InfoG	Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten
JA	Jugendamt
N-SIS	Nationaler Teil des Schengener Informationssystems
ÖDSB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
ÖGG	Gesetz vom 24. September 1991 über die öffentlichen Gaststätten
ÖGR	Reglement vom 16. November 1992 über die öffentlichen Gaststätten
Privatim	Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten
ReFi	Register der Datensammlungen
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
RUBD	Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion
SIRENE	Nationale Kontaktstelle des Bundesamts für Polizei für den Austausch zusätzlicher Informationen bezüglich Ausschreibungen im SIS
SIS	Schengener Informationssystem
SJD	Sicherheits- und Justizdirektion
SSM	Struktur- und Sparmassnahmen
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
StPG	Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal
StPR	Reglement vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal
TG	Gesetz vom 13. Oktober 2005 über den Tourismus
VE	Vorentwurf
VidG	Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung
ZStV	Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004

# I. Gesetzliche Grundlagen, Aufgaben und Organisation der Behörde

---

## Öffentlichkeit und Transparenz

---

### 1. Allgemeines

Das freiburgische Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)<sup>1</sup>, das am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, regelt die Information der Öffentlichkeit über die staatliche Tätigkeit und das **Zugangsrecht** jeder Person zu amtlichen Dokumenten.

Die Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten sowie die Aufsicht über diese Umsetzung werden von der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz gewährleistet.

Gemäss Artikel 40b InfoG hat die **Kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission** insbesondere folgende Aufgaben:

- > Sie stellt die Koordination zwischen der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und den Erfordernissen des Datenschutzes sicher,
- > sie leitet die Tätigkeit der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz,
- > sie äussert sich zu Vorhaben, insbesondere Erlassentwürfen, die sich auf das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten auswirken,
- > sie übt die Oberaufsicht über die Fachorgane der Gemeinden aus; diese Organe geben ihr einen Tätigkeitsbericht ab,
- > sie evaluiert regelmässig die Wirksamkeit und die Kosten der Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und hält das Ergebnis in ihrem Bericht an den Grossen Rat fest.

Nach Artikel 41c InfoG besteht die Aufgabe der oder des **kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz** hauptsächlich darin:

- > die Bevölkerung und die Personen, die ihr Recht geltend machen möchten, über die Art, das Zugangsrecht auszuüben, zu informieren,
- > die Information der öffentlichen Organe über die Anforderungen, die mit der Einführung des Zugangsrechts verbunden sind, und die entsprechende Ausbildung zu gewährleisten,
- > die Schlichtungsaufgaben auszuüben, die ihr oder ihm durch dieses Gesetz übertragen werden,
- > die Arbeiten auszuführen, die ihr oder ihm von der Kommission übertragen werden,
- > das Endergebnis der wichtigsten Fälle, in denen ein Schlichtungsverfahren durchgeführt oder ein Entscheid erlassen wurde, zu veröffentlichen,
- > der Kommission über ihre oder seine Tätigkeit und Feststellungen Bericht zu erstatten.

### 2. Organisation

#### 2.1. Kommission

2014 wurde die Kommission von *Laurent Schneuwly*, Präsident des Bezirksgerichts Saane, präsiert. Die übrigen Kommissionsmitglieder waren: *Louis Bosshart*, Professor für Kommunikationswissenschaft an der Universität Freiburg bis im Sommer, *Christiana Fountoulakis*, ordentliche Professorin für Privatrecht an der Universität Freiburg, *Philippe Gehring*, Informatikingenieur ETHL, *Madeleine Joye Nicolet*, ehem. Journalistin, *André Marmy*, Arzt, und *Philippe Uldry*, Notar, Ende Jahr zurückgetreten. Die Kommission hielt im Jahr 2014 neun Sitzungen ab. Die Beratungen und die Entscheide der Kommission wurden jeweils protokolliert. Protokoll führte die Verwaltungssachbearbeiterin Sylviane Cordova-Creux.

---

<sup>1</sup> [http://bdlf.fr.ch/frontend/texts\\_of\\_law/47](http://bdlf.fr.ch/frontend/texts_of_law/47)

Neben den Sitzungen betreute der Präsident die Dossiers, erledigte die Korrespondenz und besprach sich mit den Beauftragten. Sein Arbeitspensum machte über das ganze Jahr gesehen rund 80 Stunden aus.

## 2.2. Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz

Die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz hat ein Arbeitspensum von 50 %; die Verwaltungssachbearbeiterin arbeitet zu 30 % für sie. Zwei Praktikantinnen mit abgeschlossener juristischer Ausbildung arbeiteten im Berichtsjahr in Vollzeit nacheinander für beide Bereiche der Behörde.

Die Schwerpunkte der Amtstätigkeit der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz waren einerseits die aktive Information und Auskunftserteilung über das Zugangsrecht an das jeweilige Zielpublikum und andererseits diverse Schlichtungsverfahren.

## 2.3. Gemeinden

Nach Artikel 39 Abs. 4 InfoG können die Gemeinden ein eigenes Fachorgan einsetzen, das in diesem Fall die Umsetzung des Zugangsrechts und die Schlichtungsfunktionen wahrnimmt. Sie können die Aufsicht über den Datenschutz und die Umsetzung des Zugangsrechts demselben Organ übertragen. In diesem Fall übt die kantonale Kommission nur noch eine Oberaufsicht über diese kommunalen Fachorgane aus, die ihr einen Tätigkeitsbericht abgeben.

Wie in den Vorjahren übte die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz auch 2014 die beschriebenen Aufgaben für alle Freiburger Gemeinden aus.

## 2.4. Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten und den kantonalen Beauftragten

Die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz ist sehr um die Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) und den entsprechenden Behörden in den anderen Kantonen bemüht. 2014 konnten bei mehreren Treffen vertieft Erfahrungen ausgetauscht und aktuelle Themen besprochen werden.

# B. Datenschutz

—

## 1. Allgemeines

Das freiburgische Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)<sup>2</sup> bezweckt den Schutz der **Grundrechte** von Personen, wenn öffentliche Organe des Kantons Daten über sie bearbeiten. Das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) gilt demgegenüber für das Bearbeiten von Daten durch Bundesorgane und Privatpersonen.

Die **Aufsicht** über den Datenschutz wird im Kanton Freiburg von einer kantonalen **Behörde** ausgeübt, die sich aus einer Kommission und einem(r) Beauftragten zusammensetzt.

Die **Kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission** hat gemäss Artikel 30a DSchG insbesondere folgende Aufgaben:

- › Sie stellt die Koordination zwischen den Erfordernissen des Datenschutzes und der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten sicher,
- › sie leitet die Tätigkeit der Datenschutzbeauftragten,
- › sie nimmt Stellung zu Entwürfen von Erlassen, die den Datenschutz betreffen, sowie in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen,

<sup>2</sup> [http://bdlf.fr.ch/frontend/texts\\_of\\_law/46](http://bdlf.fr.ch/frontend/texts_of_law/46)

- › sie setzt das in Artikel 22a DSchG vorgesehene Verfahren um, d.h. sie fordert die zuständige Behörde auf, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, wenn gesetzliche Vorschriften verletzt werden oder verletzt werden könnten, und erhebt gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die diesbezügliche Weigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde.

Die **Datenschutzbeauftragte** hat gemäss Artikel 31 DSchG hauptsächlich folgende Aufgaben:

- › Sie überwacht die Anwendung der Gesetzgebung über den Datenschutz, namentlich durch systematische Überprüfungen bei den betreffenden Organen,
- › sie berät die betreffenden Organe, namentlich bei der Planung von Datenbearbeitungsvorhaben,
- › sie informiert die betroffenen Personen über ihre Rechte,
- › sie arbeitet mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten sowie mit den Aufsichtsbehörden für Datenschutz in den anderen Kantonen sowie im Ausland zusammen,
- › sie prüft, ob ein angemessener Schutz im Ausland im Sinne von Artikel 12a Abs. 3 gewährleistet ist,
- › sie führt die ihr von der Kommission übertragenen Aufgaben aus,
- › sie führt das Register der Datensammlungen.

Dazu kommen noch weitere Aufgaben nach anderen Gesetzgebungen, z.B.:

- › FRI-PERS-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Zugriff auf die kantonale Informatikplattform mit den Einwohnerregisterdaten und Kontrolle der erteilten Bewilligungen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Bevölkerung und Migration (Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten)<sup>3</sup>,
- › VidG-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung (Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung; Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung)<sup>4</sup>.

Das Gesetz sieht keine strikte Aufteilung der Aufsichtsaufgaben zwischen der Kommission und der Datenschutzbeauftragten vor. Die Kommission ist wie bisher (vgl. Tätigkeitsberichte der Vorjahre<sup>5</sup>) für die Aufgaben im Bereich der **Gesetzgebung** und die Dossiers zuständig, bei denen eine **allgemeine Datenschutzpolitik** festgelegt werden muss. Dazu kommt die Umsetzung des Verfahrens bei Verletzung von Datenschutzvorschriften (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, Art. 22a und Art. 27 Abs. 2 DSchG, Beschwerdebefugnis gegen Verfügungen der öffentlichen Organe beim Kantonsgericht); s. II.A.2. weiter unten.

## 2. Öffentlichkeitsarbeit

Nach Artikel 30a Abs. 2 DSchG kann die Kommission die Öffentlichkeit über ihre Feststellungen **informieren**, soweit das allgemeine Interesse es rechtfertigt. Die Kommission hat dabei immer Zurückhaltung geübt, um die Wirkung dieser Möglichkeit nicht zu schmälern. Seit dem Inkrafttreten des InfoG verfolgt sie eine Politik der aktiven Information, z.B. über ihre Website und Publikationen wie Newsletter, Medienmitteilungen und News<sup>6</sup>.

Das Register der Datensammlungen (ReFi)<sup>7</sup> wurde monatlich durchschnittlich dreimal aufgerufen, für eine durchschnittliche Dauer von rund vier Minuten pro Sitzung im Umfang von durchschnittlich 21 Seiten.

<sup>3</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/2886>

<sup>4</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/1162>

<sup>5</sup> <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/index.cfm>

<sup>6</sup> <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/publicationen.htm>

<sup>7</sup> <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/refi/einleitung.htm>



### 3. Organisation

#### 3.1. Kommission

siehe I.A.2.1.

#### 3.2. Datenschutzbeauftragte

Die Datenschutzbeauftragte hat ein Pensum von 50 %. Für sie arbeiten die Verwaltungssachbearbeiterin zu 50 % und eine juristische Mitarbeiterin ebenfalls zu 50 %. Die juristische Mitarbeiterin, Frau Florence Henguely, hat die Stelle per 1. Mai 2014 angetreten, nachdem der bisherige Stelleninhaber sich beruflich neu orientiert hat. Sie befasst sich hauptsächlich mit der Instruktion von Dossiers (namentlich Stellungnahmen FRI-PERS und VidG), mit der Vorbereitung von Stellungnahmen und der Prüfung von Datenbearbeitungsvorhaben. Im Berichtsjahr absolvierten zudem zwei Studienabgängerinnen nacheinander ein juristisches Praktikum.

Die Behörde ist administrativ der Staatskanzlei zugewiesen.

Die Behörde stellt fest, dass es schwierig für sie ist, mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln die vielfältigen Datenschutzaufgaben allesamt zu erfüllen.

#### 3.3. Gemeinden

Die Datenschutzbeauftragte hat Antworten auf aktuelle Fragen auf der Website oder im Newsletter veröffentlicht (z.B. Privatsphäre im Zeitalter der sozialen Netzwerke, Anfragen bei den Einwohnergemeinden über Adressen, Zugangsdaten).

#### 3.4. Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten, der Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden, dem Verein der schweizerischen Datenschutzbeauftragten Privatim und der Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence

Die Datenschutzbeauftragte ist um die Zusammenarbeit mit dem EDÖB und den Datenschutzbehörden der anderen Kantone bemüht (Art. 31 Abs. 2 Bst. f DSchG). Sie ist wie die anderen kantonalen Datenschutzbehörden Mitglied der Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten **privatim**<sup>8</sup>.

Die Datenschutzbeauftragte hat formell oder informell Kontakt mit dem EDÖB. Das Schengen-Assoziierungsabkommen, das im März 2006 von der Schweiz verabschiedet wurde und am 1. März 2008 in Kraft getreten ist, sieht die Teilnahme der Schweiz am Schengener Informationssystem (SIS) vor. Das Abkommen schreibt für jeden teilnehmenden Staat die Einsetzung einer nationalen Datenschutzkontrollbehörde vor. In der Schweiz werden die Aufsichtstätigkeiten durch den EDÖB und die kantonalen Datenschutzbehörden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten wahrgenommen. Im Rahmen der Schengen-Re-Evaluation der Schweiz, welche vom 12. bis 16. Mai 2014 stattgefunden hat, war der Datenschutz erneut Gegenstand der Prüfung. Die Evaluation wurde in den Kantonen Bern, Neuenburg und Jura sowie beim EDÖB durchgeführt. Die *Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden* im Rahmen der Umsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens wurde im Jahr 2014 zweimal vom EDÖB einberufen<sup>9</sup>. Gegenstand der Sitzungen war die Schengen-Evaluation der Schweiz.

<sup>8</sup> <http://www.privatim.ch>

<sup>9</sup> <http://www.edoeb.admin.ch/index.html?lang=de>

- › Die Behörde konnte von der Arbeit, die privatim zu allgemeinen Fragen von internationaler, nationaler und kantonsübergreifender Bedeutung geleistet hat, profitieren. Diese Zusammenarbeit ist von sehr grossem Nutzen, wenn nicht sogar unverzichtbar für die Meinungsbildung und dafür, möglichst koordiniert Stellung zu nehmen oder zumindest Standpunkte zu beziehen (z.B. für Antworten auf Vernehmlassungen). Dies war beispielsweise der Fall bei der Frage des Cloud Computing im Schulbereich oder Patientenbroschüren. Hervorzuheben ist ferner, dass privatim mit Microsoft Schweiz eine Vertragsergänzung für den Einsatz des Standardprodukts «Office 365» im Schulbereich aushandeln konnte (Anwendbarkeit von schweizerischem Recht, Gerichtsstand in der Schweiz und Datenbearbeitung innerhalb Europas). Die Generalversammlung fand im Frühjahr in Winterthur statt; Schwerpunktthema war die Wirksamkeit der Aufsicht. Die Generalversammlung im Herbst wurde in Zug durchgeführt; referiert wurde zum Thema «Datenschutz im Gesundheitswesen». Präsident von privatim ist gegenwärtig der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich. Leider ist Michele Albertini, Datenschutzbeauftragter des Kantons Tessin und Vizepräsident von privatim, im November nach langer Krankheit verstorben.
- › Die Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence traf sich im Berichtsjahr zweimal. Ein Treffen fand in Lausanne statt, an welchem hauptsächlich die Schengen-Evaluation der Schweiz zur Sprache kam. Die Herbstzusammenkunft wurde von der Behörde organisiert.

## C. Gemeinsame Aktivitäten

—

### 1. Öffentlichkeitsarbeit

Im Jahr 2014 führte die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ihre traditionelle **Medienkonferenz** durch. Die **Website**<sup>10</sup> der Behörde wurde im Berichtsjahr pro Monat durchschnittlich 2850-mal besucht, mit einer Verweildauer von durchschnittlich rund sieben Minuten und einer Abfrage von durchschnittlich sieben Seiten pro Besuch.

Im halbjährlich erscheinenden **Newsletter**<sup>11</sup> gab die Behörde einem breiteren Publikum Einblick in ihre Arbeit und thematisierte aktuelle Themen rund um die Bereiche Transparenz und Datenschutz.

<sup>10</sup> <http://www.fr.ch/odsb>

<sup>11</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf65/Newsletter\\_DE\\_-\\_2014.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf65/Newsletter_DE_-_2014.pdf)  
[http://www.fr.ch/atprd/files/pdf70/Newsletter\\_022014\\_DE.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf70/Newsletter_022014_DE.pdf)

## II. Haupttätigkeiten der Kommission

### A. Gemeinsame Themen

#### 1. Stellungnahmen insbesondere zu Erlassentwürfen

##### 1.1. Im Allgemeinen

Die Kommission äusserte sich zu verschiedenen Erlassentwürfen des Kantons und des Bundes. In diesem Bericht sind auch im Jahr 2013 eingeleitete, der Kommission aber erst im folgenden Jahr vorgelegte Vernehmlassungsverfahren aufgeführt (die 2014 erhaltenen, der Kommission aber erst im folgenden Jahr unterbreiteten Vernehmlassungen stehen nicht auf der folgenden Liste).

- > Änderung des Energiereglements
- > Abgrenzung der Einzugsgebiete im Rahmen der Umsetzung des Gewässergesetzes
- > Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems
- > Entwurf des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Lebensmittelsicherheit - Entwurf der Tierseuchenverordnung
- > Vorentwurf zur Publikation von Erwachsenenschutzmassnahmen
- > Vorentwurf zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kinderschutz)
- > Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013
- > Vorentwurf des Gesetzes über die Schulzahnmedizin
- > Struktur- und Sparmassnahmen 2013-2016 des Staates Freiburg im Unterrichtswesen
- > Vorentwurf des Ombudsgesetzes
- > Projekt Senior+, Gesetzesvorentwürfe und Massnahmenplan 2016-2020
- > Vorentwurf des Gesetzes über die Archivierung und das Staatsarchiv
- > Bundesgesetz über die Informationssicherheit
- > Vorentwurf des Gesetzes betreffend Vollzug des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs
- > Vorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals
- > Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen
- > Vorentwurf des Gesetzes über den Tag der Zweisprachigkeit
- > Entwurf der Verordnung über den Tarif der Kosten des Amts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
- > Verhandlungsmandat für die Übernahme der Eurodac-Verordnung
- > Vorentwurf eines Reglements über Subventionen für den Bau von Schwimmbädern
- > Verordnungsentwurf zur Änderung des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz
- > Verordnungsentwurf zur Änderung des Energiereglements vom 5. März 2001
- > Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008
- > Entwurf einer Richtlinie zur Telearbeit
- > Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (GVO-freier Kanton)
- > Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (Verschiebung der Gesamterneuerungswahlen bei einer Fusion)
- > Vorentwurf eines Gesetzes über die Nutzung des Untergrunds
- > Nutzung der Social Media beim Staat Freiburg
- > Verhandlungsmandat zur Prümer Zusammenarbeit
- > Verordnung über das Informatik- und Telekommunikationsmanagement in der Kantonsverwaltung
- > Revisionsentwurf für die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen
- > Informations- und Kommunikationsrichtlinien des Staates

## Vorbemerkungen

Die Behörde stellt fest, dass dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Datenschutz in den neuen gesetzlichen Bestimmungen oft **Rechnung getragen** wird. Gesetzesentwürfe werden ihr normalerweise immer, Verordnungsentwürfe aber nicht in allen Fällen vorgelegt.

Die Kommission verlangt in ihren Antworten immer auch, darüber informiert zu werden, wie ihren Bemerkungen Folge geleistet wird, was in einzelnen Fällen auch geschieht.

Da den Datenschutz- und Öffentlichkeitsprinzipien nur dann richtig entsprochen werden kann, wenn der Gesetzgeber diese Grundsätze schon zu Beginn der Gesetzgebungsarbeiten einbezieht, würde es die Behörde zudem begrüßen, wenn die erläuternden Berichte und Botschaften zu den ihr unterbreiteten Entwürfen die **Analyse auf Ebene des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes** widerspiegeln würden (für die hinsichtlich Datenschutz die öffentlichen Organe verantwortlich sind, Art. 17 DSchG).

Der Kommission werden auch Entwürfe zugestellt, für die der Datenschutz oder das Öffentlichkeitsprinzip kaum relevant sind. In diesen Fällen beschränkt sie sich jeweils auf eine punktuelle Stellungnahme. Für sie ist es jedoch sehr wichtig, weitgehend informiert und konsultiert zu werden, da Gesetzesentwürfe in den verschiedensten Bereichen oft einen Einfluss auf die Lösungen haben, für die sich die Kommission oder die Beauftragten in anderen Dossiers aussprechen. Ausserdem muss die Behörde über die allgemeine gesetzgeberische Entwicklung im Kanton auf dem Laufenden sein.

Die Kommission nahm zudem auch zu verschiedenen Themen ausserhalb des «gewöhnlichen» Gesetzgebungsverfahrens Stellung. Sie äussert sich meistens auf Verlangen der Datenschutzbeauftragten zu konkreten Fragen von betroffenen Personen und/oder Behörden, z.B. Austausch von Steuerdaten zwischen verschiedenen öffentlichen Organen.

Im Bemühen um Transparenz **veröffentlicht** die Kommission einen Grossteil ihrer Stellungnahmen auf ihrer Website<sup>12</sup>.

## 1.2. Einige Beispiele besonderer Stellungnahmen

### 1.2.1. Vorentwurf des Gesetzes über die Schulzahnmedizin<sup>13</sup>

Die Kommission weist in ihren Bemerkungen darauf hin, dass das zahnmedizinische Dossier ein Patientendossier mit besonders schützenswerten Personendaten ist und deshalb wegen der erhöhten Gefahr der Persönlichkeitsverletzung mit besonderer Sorgfalt behandelt werden muss (s. Art. 8 DSchG). Deshalb muss das zahnmedizinische Dossier getrennt vom Schuldossier beim Schulzahnpflegedienst bleiben, und es dürfen nur administrative Daten ausgetauscht werden. Da der Umgang mit den benötigten sensiblen Daten besondere Sorgfalt voraussetzt, ist nach Ansicht der Kommission nicht nur Genauigkeit, sondern auch Explizitheit wichtig; so sollte im Vorentwurf (VE) ausdrücklich vom Datenschutz gesprochen sowie auf das Amts- und Berufsgeheimnis für die mit der Zahnpflege betrauten Personen hingewiesen werden (Art. 320 und 321 Schweizerisches Strafgesetzbuch [StGB]; SR 311.0).

Schliesslich muss angesichts der Dimensionen, die Aufsicht und Beobachtung der Entwicklung der Zahngesundheit annehmen, im VE klar und deutlich auf den Datenschutz hingewiesen werden.

### 1.2.2. Vorentwurf des Ombudsgesetzes<sup>14</sup>

Die im VE präsentierte Organisation ist in den Augen der Kommission hinsichtlich Umsetzung problematisch. Die Kommission versteht zwar das Interesse an einem Zusammenschluss der Sekretariate der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) und der Mediatorin/des Mediators, hält es aber mit der gegenwärtigen Organisation der

<sup>12</sup> <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/vernehmlassungen.htm>

<sup>13</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/2014-PrD-21\\_ATPrD\\_reponse\\_a\\_csl\\_19.03.2014.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/2014-PrD-21_ATPrD_reponse_a_csl_19.03.2014.pdf)

<sup>14</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf70/2014-PrD-62\\_ATPrD\\_rponse\\_csl\\_19.05.2014.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf70/2014-PrD-62_ATPrD_rponse_csl_19.05.2014.pdf)

ÖDSB nicht für möglich, dass diese Aufgabe zusätzlich von ihrem Sekretariat übernommen wird. Der Kommission zufolge könnte diese neue Verwaltungseinheit aber durchaus ihre Büros im gleichen Gebäude auf einem anderen Stockwerk einrichten.

#### 1.2.3. Vorentwurf des Gesetzes über die Archivierung und das Staatsarchiv<sup>15</sup>

Im Hinblick auf die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Grundsätze ist es der Kommission besonders wichtig, dass alle Dokumente vernichtet werden, die nicht ans Archiv abgeliefert werden. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass eine Liste der vernichteten und der ans Archiv abgelieferten Dokumente erstellt werden muss. Weiter fordert die Kommission eine Rechtsmittelbelehrung, vor allem im Hinblick auf die Schutzfristen der archivierten Dokumente.

#### 1.2.4. Nutzung der Social Media beim Staat Freiburg

Angesichts der heutigen Bedeutung der Social Media mahnt die Kommission die öffentlichen Organe des Staates Freiburg zur Einhaltung der Datenschutzvorschriften bei der Nutzung der verschiedenen Plattformen. So wies die Kommission unter anderem darauf hin, dass der Zugang zu den Social Media den Informationsverantwortlichen der einzelnen Direktionen vorbehalten sein müsse, und es müsse eine Liste dieser Verantwortlichen erstellt werden, damit klar informiert werden kann und sich so widersprüchliche Mitteilungen in ein und derselben Direktion vermeiden lassen.

Ausserdem müssen strenge Regeln für die Eröffnung eines Kontos gelten. Dazu gilt zu berücksichtigen, dass der Betreiber jederzeit von sich aus die allgemeinen Geschäftsbedingungen ändern kann. Das öffentliche Organ bleibt jedoch für den Inhalt verantwortlich, was eine regelmässige und aktive Kontrolle der Kommentare bedingt, um jegliche Verletzung von Persönlichkeitsrechten zu verhindern.

Die Verwaltung dieser Plattform erfordert übrigens auch zusätzliche wirtschaftliche und fachliche Ressourcen sowie eine Nutzungs- und Organisationsstrategie. Die Kommission hält fest, dass die Nutzung anderer Mittel wie das Smartphone am Arbeitsplatz speziell geregelt werden muss.

#### 1.2.5. Entwurf einer Richtlinie zur Telearbeit<sup>16</sup>

Im Richtlinienentwurf sieht die Kommission mit Besorgnis eine erheblich datenschutzmassige Diskrepanz. So muss die Telearbeiterin/der Telearbeiter das eigene Informatikmaterial und die private Internetverbindung nutzen, während die Mitarbeitenden ohne solches Material und Verbindung vom Staat entsprechend ausgerüstet werden. Wenn man bedenkt, dass sensible Daten sowohl von der Telearbeiterin/vom Telearbeiter mit eigener Verbindung und eigenen Geräten als auch von den Mitarbeitenden mit kostenlos vom Staat bereitgestellter Informatik bearbeitet werden, scheint die Informatik-sicherheit gefährdet zu sein.

Die Kommission bemängelt auch den Kommentar zum Entwurf. Diesbezüglich verlangt sie, dass der «Kommentar der Richtlinie zur Telearbeit» vom 30. Juni 2014 integrierender Bestandteil der Richtlinie wird, dass auf dessen Anwendbarkeit hingewiesen wird oder dass der Wortlaut der Richtlinie verdeutlicht wird.

## 2. Weitere Tätigkeiten

Die Kommission (bzw. das eine oder andere Mitglied oder der Präsident) hatte sich auch noch mit vielen anderen Aufgaben zu beschäftigen, wie die folgenden Beispiele zeigen:

- › Die Frage der *Beschaffung*, der *Bekanntgabe* und der *Aufbewahrung* besonders schützenswerter Personendaten durch öffentliche Organe steht regelmässig auf der Tagesordnung der Kommission und der Datenschutzbeauftragten (z.B. Vernichtung von Krankengeschichten oder Handel mit ärztlichen Verordnungen für den Bezug von psychotropen Medikamenten [Medizintourismus]).

<sup>15</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf68/2014-PrD-73\\_ATPrD\\_rponse\\_\\_csl\\_12.06.2014.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf68/2014-PrD-73_ATPrD_rponse__csl_12.06.2014.pdf)

<sup>16</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf61/3323\\_lettre-reponse\\_a\\_csl\\_07.03.2013.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf61/3323_lettre-reponse_a_csl_07.03.2013.pdf)

- › Die Kommission bzw. ein einzelnes Mitglied oder der Präsident diskutiert regelmässig bestimmte Dossiers mit der Öffentlichkeitsbeauftragten und der Datenschutzbeauftragten, in welchen es um *Grundsatzfragen* geht, und nimmt dazu Stellung (z.B. Nachkontrolle der Zugangssicherheit zur IT-Abteilung eines öffentlichen Organs, Informationsfluss Harm-Bat oder Revision eines Reglements über die Datenübertragung zwischen verschiedenen öffentlichen Organen).

## **B. Öffentlichkeit und Transparenz**

—

### **1. Evaluierung des Zugangsrechts**

Seit Anfang 2012 läuft die Evaluierung des Zugangsrechts über eine Website. Die öffentlichen Organe erhielten vom Amt für Informatik und Telekommunikation einen Benutzernamen sowie ein Passwort, um auf diese Plattform zu gelangen.

Nach den der Behörde bekanntgegebenen Zahlen sind 2014 bei den freiburgischen öffentlichen Organen 38 Zugangsgesuche eingereicht worden. In 24 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe den vollumfänglichen Zugang, in drei Fällen einen teilweisen Zugang. In zehn Fällen wurde der Zugang zu den Dokumenten verweigert, in einem Fall wurde das Zugangsgesuch zurückgezogen. Die meisten Gesuche betrafen die Bereiche Landwirtschaft, Umwelt und Bauwesen.

Der Zeitaufwand für das Zugangsrecht im Allgemeinen und demzufolge die Kosten für die Umsetzung des Zugangsrechts zu Dokumenten variieren erheblich. Einige öffentliche Organe haben für 2014 einen Zeitaufwand von weniger als einer Stunde für das Zugangsrecht angegeben, während andere mehrere dutzend Stunden investiert haben. Die der Behörde gemachten Angaben zeigen jedoch auch im vierten Jahr seit Einführung des Zugangsrechts klar, dass das neue Recht generell zu keiner allzu grossen Mehrbelastung des Personals geführt hat.

## **C. Datenschutz**

—

### **1. Verfügungen und Beschwerden (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, 22a, 27 DSchG)**

Eine gesetzliche Aufgabe der Kommission liegt in der Umsetzung des Verfahrens nach Artikel 22a, wonach bei einer Verletzung oder einer möglichen Verletzung der Datenschutzvorschriften die Aufsichtsbehörde das betroffene öffentliche Organ auffordert, innert einer bestimmten Frist die nötigen Abhilfemassnahmen zu treffen, und gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die Weigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde erhebt. 2014 erhielt die Kommission die Kopie einer Verfügung der Kantonspolizei auf eine Aufforderung zur Datenlöschung hin sowie zwei Entscheide betreffend Ausübung des Zugangsrechts. Die Kommission verzichtete auf eine Beschwerde, weil ihr die Verfügungen gesetzeskonform schienen. Es gingen keine Entscheide anderer öffentlicher Organe ein.

Die Kommission gab im Berichtsjahr keine Empfehlungen an öffentliche Organe ab.

# III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten

## A. Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz

### 1. Statistiken und Gesamtbeurteilung

Im Berichtszeitraum waren 75 Dossiers in Bearbeitung, wovon 7 per 1. Januar 2015 noch hängig waren. Die Öffentlichkeitsbeauftragte war in 15 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 2 Fällen Stellung, befasste sich in 30 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, verfasste 8 Präsentationen, nahm an 14 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 4 Schlichtungsbegehren und 2 sonstigen Begehren. 43 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 8 Gemeinden und Pfarreien, 18 andere öffentliche Organe (Kantone, Behörden für Öffentlichkeit und Transparenz), 3 Privatpersonen oder private Institutionen und 3 die Medien (s. Statistiken im Anhang).

In diesem vierten Jahr lag der Schwerpunkt der Arbeit der Öffentlichkeitsbeauftragten vor allem auf der Begleitung des jeweiligen Zielpublikums. Sie wurde von öffentlichen Organen zu Detailfragen über das Zugangsrecht oder zu konkreten Fällen, die ihnen unterbreitet wurden, kontaktiert. Sie wurde auch von Bürgerinnen und Bürgern kontaktiert, die wissen wollten, ob sie sich für den Zugang zu einem oder anderen Dokument auf das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten berufen können.

2014 musste mehr als einmal auf die Grenzen der Funktion der Öffentlichkeitsbeauftragten hingewiesen werden. Die Öffentlichkeitsbeauftragte kann allgemein gehaltene Auskünfte im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz erteilen, aber keine ausführliche Stellungnahme in konkreten Fällen abgeben. Die Formulierung einer Empfehlung ist einer allfälligen Schlichtungsphase im Sinne von Artikel 33 InfoG vorbehalten. Die Öffentlichkeitsbeauftragte muss in dieser Etappe also neutral bleiben.

### 2. Präsentation des Zugangsrechts

Drei Jahre nach Inkrafttreten des InfoG ergriff die Transparenzbeauftragte die Gelegenheit, in einem Workshop mit Vertretern der öffentlichen Organe und Medienleuten eine erste Bilanz zu ziehen. Dabei wurde das Transparenzprinzip aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet: Christophe Aegerter, Generalsekretär der Volkswirtschaftsdirektion sprach darüber, wie öffentliche Organe das Transparenzprinzip erleben, Philippe Castella, Journalist bei «La Liberté» schilderte seine Sichtweise als Journalist. Bertil Cottier, Professor an der Universität Lugano seinerseits erläuterte die Tendenz auf Schweizer Ebene.

Die Transparenzbeauftragte wies darauf hin, dass die von vielen öffentlichen Organen im Vorfeld des Inkrafttretens des InfoG befürchtete Lawine an Zugangsgesuchen nicht eingetroffen sei. Rund 40 bis 50 Gesuche seien in den ersten Jahren jeweils registriert worden. Dies sei keinesfalls als Lawine zu bezeichnen, doch ein bestehendes Interesse am Zugangsrecht werde durchaus deutlich. Als erfreulich wertete die Transparenzbeauftragte, dass sich der Anteil der positiv beantworteten Zugangsgesuche im zweiten Jahr erhöht und danach stabilisiert hat. Das Transparenzprinzip scheine bei den öffentlichen Organen Fuss gefasst zu haben.

### 3. Schlichtung

2014 gingen bei der Öffentlichkeitsbeauftragten vier Schlichtungsanträge ein.

Der **erste Schlichtungsantrag** kam von einem Bürger, der bei der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) **Zugang zu statistischen Daten von einer Verkehrszählung** im Vorfeld der Eröffnung der Poyabrücke und Sperrung der Zähringenbrücke verlangt hatte. Der betroffene Mitarbeiter reagierte umgehend, wies den Bürger jedoch darauf hin, dass die Daten derzeit nicht verfügbar seien, da sie noch durch eine Arbeitsgruppe validiert werden müssten. Der Bürger verstand dies als eine Ablehnung seines Gesuchs und richtete daher einen Schlichtungsantrag an die Transparenzbeauftragte. Bei der Kontaktaufnahme der Transparenzbeauftragten mit der RUBD wurde ersichtlich, dass die Antwort des betroffenen

Mitarbeiters nicht als offizielle Antwort auf das Zugangsgesuch gedacht war, da er es gar nicht als solches erkannt hatte. Der Transparenzbeauftragten wurde zugesichert, dass der Bürger innerhalb der im InfoG vorgesehenen Frist eine offizielle Antwort erhalte. Dies teilte die Öffentlichkeitsbeauftragte dem Bürger mit und bat ihn, diese Stellungnahme abzuwarten, da sie ohne diese gar nicht auf den Schlichtungsantrag eintreten könne.

Innerhalb der gesetzlichen Frist liess die RUBD dem Bürger eine positive Stellungnahme zukommen und kündigte an, ihm Zugang zum Dokument zu gewähren, sobald sie darüber verfüge. Gut zwei Wochen später war dies der Fall. Obwohl der Bürger den Eindruck hatte, dass sich nicht alle vorliegenden technischen Daten in dem Bericht befinden, liess er es dabei bewenden und reaktivierte den Schlichtungsantrag nicht.

Der **zweite Schlichtungsantrag** betraf den Zugang zu allen amtlichen **Dokumenten der Bauabnahme eines Gewerbegebäudes** in Kleinbödingen, von dem die Antragsteller Miteigentümer waren. Der Gemeinderat hatte den Zugang zu den Dokumenten der Bauabnahme aus Datenschutzgründen verweigert, da den Antragstellern nur ein kleiner Teil des Gebäudes gehöre. Nach mehreren Kontakten mit den Antragstellern und der Gemeinde wurde ersichtlich, dass ein Eintreten der Transparenzbeauftragten auf das Schlichtungsgesuch für die Antragsteller wenig hilfreich ist, da sie die Frage nur unter dem Blickwinkel des InfoG analysieren kann und nicht – wie von den Antragstellern ausdrücklich gewünscht – deren Stellung als Miteigentümer berücksichtigen kann.

Nach Einblick in die Dokumente der Bauabnahme und nach Rücksprache mit der Datenschutzbeauftragten teilte die Transparenzbeauftragte der Gemeinde trotzdem mit, dass nach Ansicht der Behörde aufgrund des faktenbezogenen Inhalts des Dokuments keine Datenschutzgründe gegen die Herausgabe geltend gemacht werden können. Die Antragsteller zogen schliesslich nach einem letzten telefonischen Austausch mit der Transparenzbeauftragten ihr Schlichtungsgesuch zurück.

Der **dritte Schlichtungsantrag** ging von einer Journalistin ein, **die bei der Parlamentarischen Untersuchungskommission PUK Poya Zugang zu sieben Interviews** mit politischen Entscheidungsträgern und Projektbeteiligten verlangt hatte, die von der PUK Poya durchgeführt, aber nicht zusammen mit dem Schlussbericht veröffentlicht worden waren. Die PUK Poya lehnte den Zugang zu den Dokumenten ab, da es sich dabei um Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen handle, die laut InfoG nicht zugänglich seien.

Die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz nahm daraufhin Einblick in die gewünschten Dokumente und kam ebenfalls zum Schluss, dass es sich dabei um Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen handelt. Sie wies das Sekretariat des Grossen Rates aber darauf hin, dass für die in Art. 29 InfoG genannten Fälle zwar keine Zugangsgarantie bestehe, das öffentliche Organ aber durchaus freiwillig Zugang gewähren könne, sofern alle Beteiligten einverstanden seien. Das öffentliche Organ holte daraufhin dieses Einverständnis ein, und die Dokumente konnten der Journalistin zugestellt werden.

Der **vierte Schlichtungsantrag** wurde von einer Firma eingereicht, die im Bereich der Altlastsanierung aktiv ist. Das **Konsortium für die Sanierung der ehemaligen Deponie La Pila**, bestehend aus der Stadt und dem Kanton Freiburg, hatte ein Zugangsgesuch zu einem **Bericht der Firma** gestellt, den diese dem **Amt für Umwelt** als vertraulich zugestellt hatte und der nicht Bestandteil des vom Konsortium an die betroffene Firma vergebenen Mandats war. Nach Ansicht des Unternehmens unterlagen die in dem Bericht genannten Informationen, Resultate und Interpretationen dem Betriebsgeheimnis, und es reagierte daher mit einem Schlichtungsantrag auf den Bescheid des Amtes für Umwelt, es beabsichtige Zugang zu dem Bericht zu gewähren. Nach verschiedenen Kontaktaufnahmen der Transparenzbeauftragten mit den Parteien beschloss das Konsortium, das Zugangsgesuch zurückzuziehen, und trat mit dem Unternehmen in einen Dialog, der darauf hinzielte, zu den gewünschten Informationen zu kommen, ohne direkten Einblick in den genannten Bericht zu nehmen. Das Schlichtungsverfahren wurde in der Folge eingestellt.

#### 4. Arbeitsgruppe Aarhus-Konvention

Nach dem Inkrafttreten des internationalen Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention)



für die Schweiz im Juni 2014 übernahm die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz die Führung einer Arbeitsgruppe mit Vertretern der betroffenen Direktionen und Dienste. Das Mandat der Arbeitsgruppe umfasste einerseits die Unterbreitung von Vorschlägen an den Staatsrat punkto einer allfälligen Aktualisierung des InfoG aufgrund des Inkrafttretens der Aarhus-Konvention für die Schweiz und andererseits die Planung und Durchführung interner und externer Kommunikationsmassnahmen. Die Vorschläge hinsichtlich einer allfälligen Aktualisierung des InfoG werden dem Staatsrat 2015 unterbreitet.

## 5. Beispiele von Antworten der Öffentlichkeitsbeauftragten

Bei den der Transparenzbeauftragten unterbreiteten Einzelfällen zeigte sich 2014 ein grosser gemeinsamer Nenner: in praktisch allen Fällen ging es um Zugangsgesuche zu Dokumenten, bei denen Drittpersonen betroffen waren. Sei es ein Zugangsgesuch eines Anwalts zu einer Baubewilligung an eine Drittperson, ein Zugangsgesuch eines Bürgers zu einem Infrastrukturvertrag einer Gemeinde mit einem privaten Promotor, ein Zugangsgesuch einer Gemeinde zu einer Konvention einer anderen Gemeinde mit einer externen Firma, ein Zugangsgesuch einer Bürgerin zu einem Vertrag einer Gemeinde mit einem Künstler oder ein Zugangsgesuch einer Journalistin zu Lebensmittelkontrollen bei verschiedenen Freiburger Restaurants, immer wandte sich das betroffene öffentliche Organ an die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz, um sich Klarheit über das notwendige Vorgehen zu verschaffen.

Diese wies das öffentliche Organ jeweils darauf hin, dass die betroffene Drittperson bei einem Zugangsgesuch kontaktiert und um ihre Meinung gefragt werden solle (Art. 32 Abs. 2 InfoG). Ist die Drittperson einverstanden und spricht auch vom zuständigen öffentlichen Organ her nichts gegen die Veröffentlichung des Dokuments, so ist der Zugang zu gewähren. Spricht sich die Drittperson dagegen aus, muss das öffentliche Organ analysieren, ob es den Zugang infolgedessen ablehnt oder doch Zugang gewähren möchte, da das öffentliche Interesse am Zugang zu dem Dokument seiner Meinung nach überwiegt. Die Drittperson wäre in diesem Fall über das Ansinnen des öffentlichen Organs, Zugang zu gewähren, zu informieren und sie hätte die Möglichkeit, bei der Öffentlichkeitsbeauftragten einen Schlichtungsantrag einzureichen (Art. 32 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 1 InfoG).

## B. Datenschutzbeauftragte

### 1. Statistiken und Gesamtbeurteilung

Im Berichtsjahr lagen 259 Dossiers vor, wovon 49 am 1. Januar 2015 noch hängig waren. Die Datenschutzbeauftragte war in 106 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, gab 37 Stellungnahmen ab, war in 31 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen betraut und nahm 5 Kontrollen sowie Inspektionen resp. Nachkontrollen vor. Daneben verfasste sie 5 Präsentationen, nahm an 25 Sitzungen oder sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 19 sonstigen Dossiers. Die Datenschutzbeauftragte unterrichtete insbesondere auch im Rahmen der Lehrlingsausbildung, gestaltete ein Modul einer universitären Lehrveranstaltung und referierte im Rahmen der Studientage zum Gerichtsarchiv. Darüber hinaus nahm sie zu einer Datenbekanntgabe ins Ausland Stellung (Art. 12a DSchG). Sie gab 9 FRI-PERS- und 18 VidG-Stellungnahmen ab. 105 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 67 Dossiers betrafen Gemeinden, 3 Dossiers Pfarreien, 48 Dossiers andere öffentliche Organe (Kantone, Datenschutzbehörden), 37 Dossiers Privatpersonen oder private Institutionen und 2 Dossiers Medien (s. Statistiken im Anhang). Übrigens wurde die Behörde auch mehrmals auf Fragen angesprochen, für die sie nicht zuständig war. In diesen Fällen wurden die öffentlichen Organe oder Privatpersonen an die zuständigen Stellen verwiesen.

Die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Direktionen und Dienststellen funktioniert mehrheitlich gut. Als besondere Bemühung im Hinblick auf die Einhaltung von Datenschutzbestimmungen ist das Informationsblatt der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) zum Steuergeheimnis zu erwähnen.

## 2. Datenschutz und Kontrollen/Inspektionen

2014 verzichtete die Datenschutzbeauftragte auf die Kontrolle eines öffentlichen Organs als Nutzer des Schengener Informationssystems im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben der Behörde (vgl. Art. 31 Abs. 2 Bst. a DSchG) und im Rahmen der europäischen und eidgenössischen Pflichten (Art. 54 der Verordnung vom 7. Mai 2008 über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems N-SIS und über das SIRENE-Büro, N-SIS-Verordnung), nachdem in den Vorjahren ausgedehnte Kontrollen durchgeführt wurden.

Die Datenschutzbeauftragte entschied sich für die Datenschutzkontrolle einer grösseren Gemeinde. Es wurden dabei fünf Bereiche der Gemeindeverwaltung (allgemeine Verwaltung, Sozialdienst, Einwohnerkontrolle, Ortspolizei und Informatikdienst) einer Datenschutzkontrolle unterzogen. Mit der Kontrolle wurde eine externe Firma beauftragt, wobei die Datenschutzbeauftragte während der ganzen Kontrolle anwesend war. Besonders hervorzuheben sind die Kooperation und die positive Aufnahme durch die verantwortlichen Personen in den verschiedenen Dienststellen. Es zeigte sich vor allem in Bereichen, in denen besonders schützenswerte Daten bearbeitet werden, dass die Angestellten im Allgemeinen in Bezug auf datenschutzrechtliche Fragestellungen sensibilisiert sind. Lücken treten jedoch im Bereich von Zugriffskontrollen und Datensicherheit auf, aber auch bei organisatorischen Abläufen, namentlich wenn mehrere Dienststellen die Infrastruktur gemeinsam nutzen. Die Datenschutzbeauftragte hat – wie auch bereits in den Vorjahren – festgestellt, dass bei Outsourcing von Informatikdiensten und -dienstleistungen häufig Vertraulichkeitsklauseln fehlen. Zu beanstanden war ferner das Fehlen von klaren Regeln für den Umgang mit der Informationstechnologie, insbesondere der Nutzung von E-Mail und eines hinreichenden Passwortmanagements. Es fällt auf, dass IT-Verantwortliche oder externe IT-Dienstleister aus Komfortgründen die Passwörter von Benutzern kennen. Empfohlen wurde auch die Erarbeitung eines Datensicherheitskonzepts.

Zudem wurden die Kontrollen aus dem Vorjahr fortgesetzt (Datenschutzkontrolle in einem Alters- und Pflegeheim eines Gemeindeverbandes, des Sozialdienstes einer Gemeinde und einer Dienststelle der kantonalen Verwaltung). Hier liessen sich gleiche oder ähnliche Feststellungen machen, namentlich in Bezug auf Datensicherheit und das Outsourcing von IT-Dienstleistungen. Die Fortführung der drei Vorjahreskontrollen schlägt sich in der Statistik nicht nieder, da die Dossiers Ende 2013 pendent und zu Ende zu führen waren. Nachkontrollen sind für die drei Institutionen und Dienststellen vorgesehen.

Weiter ergab die Nachkontrolle bei einer kommunalen Einwohnerkontrolle, dass die verlangten Sicherheitsmassnahmen in Bezug auf die Rechner-Infrastruktur getroffen wurden. Diese Nachkontrolle sowie jene eines Amtes der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) konnten abgeschlossen werden.

Schliesslich ergab eine Nachkontrolle der touristischen Webcams, die 2012 kontrolliert worden waren, dass in 15 Fällen weiterhin Personen erkennbar oder identifizierbar waren.

## 3. Datenschutz und Beratung/Auskunftserteilung

Das Vorgehen, nach welchem sich die Datenschutzbeauftragte richtet, wenn ihr Fragen gestellt werden oder sie um eine Stellungnahme gebeten wird (Art. 31 Abs. 2 Bst. b und c DSchG), funktioniert gut, bleibt jedoch informell, da keine diesbezügliche kantonalen Vorschriften erlassen worden sind. Es läuft folgendermassen ab: Die Datenschutzbeauftragte holt soweit als möglich beim öffentlichen oder kommunalen Organ Auskünfte ein und wendet sich möglichst immer an die Kontaktpersonen für den Datenschutz, auch wenn diese manchmal mit gewissen Dossiers oder Vorhaben befasst sind und von ihren Vorgesetzten den Auftrag haben, für die entsprechende Erledigung bzw. Durchführung zu sorgen. Diese Methode hat sich bewährt, lassen sich doch dadurch die verschiedenen Ansichten einbinden und ermöglicht sie eine rationellere Arbeit, zumal die der Datenschutzbeauftragten zur Verfügung stehenden Ressourcen begrenzt sind.

Die Dossiers bezogen sich auf allgemeine Fragen und Vorabprüfungen bei Datenbearbeitungsvorhaben (z.B. Projekte der Harmonisierung der Schulverwaltungsinformationssysteme sowie des Projekts HarmBat – Harmonisierung von Informationssystemen in Bezug auf Gebäude und Wohnungen oder Datenlieferungen des Staates an kirchliche Körperschaften);

hier nahm die Datenschutzbeauftragte an mehreren Sitzungen teil. Sie erteilte aber auch Antworten zu ganz bestimmten Punkten (z.B. Kommunikation von Personendaten durch die Einwohnerkontrollen, Weitergabe von Steuerveranlagungen). Die Anfragen kamen von Dienststellen des Staates, Gemeinden, Privaten und privaten Institutionen. Fragen wurden auch von Privatpersonen gestellt, die sich über ihre Rechte und Pflichten gegenüber der Kantons- und Gemeindeverwaltung erkundigen wollten (z.B. Unterzeichnung von Blankovollmachten auf Formularen, Ausübung des Auskunftsrechts).

Auf der Website der Behörde sind Formulare aufgeschaltet, die zur Ausübung des Auskunftsrechts und zur Verweigerung der Bekanntgabe eigener Personendaten ausgearbeitet wurden.

Die rund zwanzig «Kontaktpersonen für den Datenschutz» der Direktionen und Anstalten wurden im Berichtsjahr von der Datenschutzbeauftragten zu einem Informations- und Meinungs austausch eingeladen.

## 4. Datenschutz und Stellungnahmen zu FRI-PERS und Videoüberwachung

### 4.1. FRI-PERS

Nach Artikel 3 Abs. 1 der Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten ist es Aufgabe der Datenschutzbeauftragten, zu den Gesuchen um Zugriff auf die kantonale Informatikplattform FRI-PERS Stellung zu nehmen. Bis 31. Dezember 2014 sind der Datenschutzbeauftragten 9 Zugriffsgesuche zur Stellungnahme unterbreitet worden: 6 wurden positiv beurteilt und 3 waren noch in Bearbeitung. Die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) hat sich in den meisten Fällen den Stellungnahmen angeschlossen. Die Zusammenarbeit mit der SJD funktioniert gut.

#### 4.1.1. Billag AG – Schweizerische Erhebungsstelle für Radio- und Fernsehgebühren

Die Billag beantragte einen Zugriff auf die kantonale Informatikplattform FRI-PERS, um an Daten von Personen und Haushalten zu gelangen, die radio- und fernsehgebührenpflichtig sind. Der Bundesrat hat die Erhebung der Empfangsgebühren und die damit verbundenen Aufgaben der Billag als unabhängiger Organisation übertragen (Art. 69 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen). Die Datenschutzbeauftragte prüfte die Rechtmässigkeit des Bearbeitens, das heisst des künftigen Datenzugriffs mit Blick auf die gesetzliche Grundlage, die Zweckbindung und die Verhältnismässigkeit. Vorliegend wurde kein direkter Zugriff beantragt, sondern ein indirekter, mit einem vom Amt für Bevölkerung und Migration erstellten und an die Billag weitergegebenen Datenauszug aus der Informatikplattform FRI-PERS. In diesem Fall gab die Datenschutzbeauftragte eine positive Stellungnahme zum indirekten Zugriff der Billag auf FRI-PERS ab; die Justiz- und Sicherheitsdirektion hat sich dieser Auffassung voll und ganz angeschlossen.

### 4.2. Videoüberwachung

Das Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (VidG) ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Im Berichtsjahr gingen bei der Datenschutzbeauftragten 15 Gesuche um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage zur Stellungnahme (Art. 5 Abs. 2 VidG) und 3 Anmeldungen von Videoüberwachungsanlagen ohne Datenaufzeichnung ein (Art. 7 VidG). 11 Stellungnahmen fielen positiv aus, 5 negativ, ein Gesuch ist noch hängig und eines wurde gegenstandslos. Alle positiven Stellungnahmen waren an Bedingungen geknüpft, insbesondere daran, dass auf die Videoüberwachungsanlagen hingewiesen werden muss. 12 Gesuche wurden übrigens von Dienststellen des Staates oder von Gemeinden und 6 von Privaten gestellt. Die Liste der Videoüberwachungsanlagen ist gemäss Artikel 9 der Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung (VidV) auf den Websites der Oberämter aufgeschaltet.

Privatpersonen, die ohne Bewilligung eine Videoüberwachung mit Datenaufzeichnung einrichten, können gemäss Artikel 8 VidG angezeigt und gebüsst werden.

#### 4.2.1. Buvette des Fussballklubs Romont

Der Oberamtmann des Glanebezirks reichte ein Gesuch der Gemeinde Romont für die Installation einer Videoüberwachungsanlage mit zwei Kameras mit Datenaufzeichnung rund um die Uhr in der Buvette des Fussballklubs zur Stellungnahme ein. Die Datenschutzbeauftragte prüfte die Rechtmässigkeit der Anlage bezüglich Risikoanalyse, Einhaltung der

allgemeinen Grundsätze und sonstigen gesetzlichen Vorgaben, und zwar des Erfordernisses einer gesetzlichen Grundlage, der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, einer geeigneten Kennzeichnung der Anlage, der Einhaltung des Grundsatzes der Zweckbindung, der Datensicherheit und der Aufbewahrungsdauer der Bilder. In diesem Fall war die Datenschutzbeauftragte der Ansicht, ein 24-Stunden-Betrieb der Anlage, also auch während der Öffnungszeiten der Buvette, sei nicht zulässig, da die Anwesenheit des Personals reichen dürfte, um während der Öffnungszeiten Sachbeschädigungen zu verhindern. In der Buvette gefilmt zu werden, bedeutet einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betreffenden Personen. So ist der Einsatz der Videoüberwachungsanlage auf die Zeit von nachts bis morgens während der Woche und an Wochenenden zu beschränken, also ausserhalb der Öffnungszeiten der Buvette. Ausserdem müssen im Nutzungsreglement auch die Personen angegeben werden, die zur Sichtung der Aufnahmen befugt sind. Im vorliegenden Fall war der Datenschutzbeauftragten diese Liste zu umfangreich. So darf der Lieferant der Überwachungsanlage keinen Zugriff auf die Aufnahmen haben, und es ist ausreichend, wenn ausser dem Gemeindeammann eine weitere Person aus dem Gemeinderat Einsicht hat. Schliesslich betonte die Datenschutzbeauftragte, es sei wichtig, dass das Videoüberwachungssystem an einem geeigneten und für Unbefugte nicht zugänglichen Ort sicher untergebracht ist<sup>17</sup>. Der Oberamtmann des Glanebezirks hat sich dieser Stellungnahme vollumfänglich angeschlossen.

#### 4.2.2. Kathedrale St. Niklaus

Beim Gesuch des Hochbauamts für die Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung in der Kathedrale St. Niklaus ging es um fünf, rund um die Uhr in Betrieb stehende Kameras. Dieses Videoüberwachungssystem fällt vollumfänglich unter den Geltungsbereich des VidG<sup>18</sup>, da die Kathedrale St. Niklaus ein öffentlicher Ort ist. Die Videoüberwachung bezweckt, zum einen den Ablauf des Gottesdienstes zu beobachten, zum andern sollen Bereiche überwacht werden, für die höhere Sicherheitsanforderungen bestehen. Nach Artikel 3 Abs. 1 VidG können Videoüberwachungsanlagen «[...] in der Öffentlichkeit auf öffentlichem Grund eingerichtet oder betrieben werden, um Übergriffen auf Personen und Sachen vorzubeugen und zur Verfolgung und zur Ahndung solcher Übergriffe beizutragen». In diesem speziellen Fall erfüllt die Verfolgung des Gottesdienstes die Voraussetzungen nach Artikel 3 Abs. 1 VidG nicht und würde die beabsichtigte Videoüberwachung in einem absoluten Missverhältnis zum verfolgten Zweck stehen. So stimmt diese Zweckbindung nicht mit der gesetzlichen Vorgabe überein; eine Videoüberwachungsanlage zu diesem Zweck ist unzulässig.

Die Datenschutzbeauftragte gab eine negative Stellungnahme zum Bewilligungsgesuch für eine Videoüberwachungsanlage zum Zweck der Mitverfolgung der Gottesdienste ab. Daraus folgt, dass die Kamera im Kirchenschiff, die auf den Hauptaltar gerichtet ist, entfernt werden muss. Für die Überwachung der Zonen mit höheren Sicherheitsanforderungen nahm die Datenschutzbeauftragte jedoch unter folgenden Voraussetzungen positiv Stellung: Die Nutzung des Systems muss auf das Notwendigste beschränkt sein, darf also nur ausserhalb der Messen in Betrieb sein; mit einer Überwachung der gesamten Aussenplattform des Turms mit einem Videoüberwachungssystem ohne Datenaufzeichnung lässt sich das angestrebte Ziel ebenfalls erreichen. Auf die Videoüberwachung ist mit entsprechenden Schildern zur Information der Personen, die sich in der überwachten Zone aufhalten, hinzuweisen unter Angabe, wer für die Überwachungsanlage verantwortlich ist. Ferner sind die Daten an einem geeigneten und für Unbefugte unzugänglichen Ort aufzubewahren. Die Datenschutzbeauftragte wies darauf hin, dass personenbezogene Daten insbesondere über religiöse Ansichten oder Tätigkeiten zu den besonders schützenswerten Personendaten zählen<sup>19</sup>. In diesem Fall hat sich der Oberamtmann des Saanebezirks dieser Stellungnahme voll und ganz angeschlossen.

#### 4.2.3. Anpassung der Statuten der ACoPol

Von einer Gemeinde gingen mehrere Gesuche um Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung ein, deren Verwaltung einem Gemeindeverband für ein interkommunales Polizeikorps, der Association de communes pour la création et l'exploitation d'un corps de police intercommunal (ACoPol), übertragen werden sollte. In ihren Stel-

<sup>17</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/2014-LV-2\\_Pravis\\_sign\\_22.04.14.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/2014-LV-2_Pravis_sign_22.04.14.pdf)

<sup>18</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3089>

<sup>19</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf71/8086\\_Pravis\\_sign\\_21.10.2014.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf71/8086_Pravis_sign_21.10.2014.pdf)

lungnahmen wies die Behörde darauf hin, dass – sofern sensible Daten bearbeitet werden – ein formelles Gesetz erforderlich ist, welches die Befugnis für die interkommunale Polizei, die Videoüberwachungsaufnahmen zu sichten, ausdrücklich vorsieht. In Artikel 34 der Statuten der ACoPol war der allgemeine Auftrag der interkommunalen Polizei umschrieben. Die Videoüberwachung gehört jedoch nicht dazu. Es handelt sich damit um eine neue Aufgabe, für die es eine ausdrückliche Rechtsgrundlage braucht. So kommt die Datenschutzbeauftragte zum Schluss, dass Artikel 34 der Statuten der ACoPol keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Begründung einer Zuständigkeit der interkommunalen Polizei bildet und somit die Statuten im vorgenannten Sinne angepasst werden müssen. Die Statutenrevision mit Beifügung eines weiteren Buchstabens in Artikel 34 scheint in datenschutzrechtlicher Hinsicht zulässig und entspricht dem, was in der Stellungnahme zur Videoüberwachung gefordert wurde<sup>20</sup>. Die modifizierten Statuten der ACoPol bilden eine ausreichende Rechtsgrundlage, um die ausdrückliche Befugnis der interkommunalen Polizei zur Sichtung der Aufnahmen der Videoüberwachungsanlagen zu begründen.

## 5. Beispiele von Antworten und Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten

### 5.1. Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator

Die Behörde wurde im Berichtsjahr verschiedentlich angefragt, ob die AHV-Nummer auch ausserhalb der Sozialversicherung verwendet werden könne. Die gesetzliche Regelung findet sich im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG). Die AHV-Nummer wird als Sozialversicherungsnummer systematisch verwendet. Ausserhalb der Sozialversicherung des Bundes kann die Versichertennummer nur dann systematisch gebraucht werden, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht. Namentlich können Stellen und Institutionen im Bereich des Vollzugs der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, der Sozialhilfe, der Steuergesetzgebung und Bildungsinstitutionen dies beanspruchen. Ausserhalb dieses Bereichs muss eine Verwendung der AHV-Nummer für bestimmte kantonale Aufgaben in einem formellen Gesetz vorgesehen sein. Jedoch ist es unzulässig, die AHV-Nummer als generellen Personenidentifikator in der gesamten kantonalen Verwaltung zu verwenden. Denn eine generelle Ausbreitung und Verwendung der Versichertennummer bringt nicht zu unterschätzende Risiken für die Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger mit sich.

### 5.2. Verwendung der Hotelmeldescheine durch Tourismus-Büro

Eine Organisation aus der Tourismus-Branche gelangte an die Behörde und erkundigte sich, ob es aus Datenschutzgründen zulässig sei, dass ihr die Kantonspolizei Personendaten aus den Hotelmeldescheinen, wie Herkunftsland, Postleitzahl des Wohnortes, Geburtsjahr sowie Aufenthaltsdauer übermittle. Die Behörde kam zum Schluss, dass dies nicht zulässig sei. Die Hotelmeldescheine, die ein Hotelinhaber gestützt auf das Gesetz vom 24. September 1991 über die öffentlichen Gaststätten (ÖGG) ausfüllen lässt, um seiner Registerführungspflicht nachzukommen, sind ausschliesslich für die Kantonspolizei (Art. 60 ÖGG) und mit Ausnahme der persönlichen Daten des Gastes auch für den Freiburger Tourismusverband bestimmt (Art. 60 ÖGG und Art. 77 des Reglements über die öffentlichen Gaststätten, ÖGR). Für die Übermittlung von Personendaten, insbesondere von zusätzlich extrahierten Daten, an weitere Institutionen besteht daher nach Auffassung der Behörde kaum Raum. Darüber hinaus sind lediglich Anzahl Nächte pro Beherbergungskategorie sowie das Herkunftsland als statistische Daten gemäss Tourismusgesetz relevant, welche zu statistischen Zwecken bearbeitet werden können (Art. 32 des Gesetzes über den Tourismus, TG). Nach Auffassung der Behörde können der Organisation einzig diese anonymen und statistischen Daten (Anzahl Nächte und Herkunftsland) auf Grundlage eines Reglements übermittelt werden.

<sup>20</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf67/8105\\_Pravis\\_sign\\_05.08.14.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf67/8105_Pravis_sign_05.08.14.pdf)  
[http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/8042\\_Pravis\\_sign\\_22.04.141.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/8042_Pravis_sign_22.04.141.pdf)  
[http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/8116\\_Pravis\\_sign\\_22.04.141.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf66/8116_Pravis_sign_22.04.141.pdf)

### 5.3. Kommunikation von Personendaten durch die Einwohnerkontrolle

Die Behörde wird von Einwohnerkontrollen immer wieder angefragt, wie sie auf verschiedene Anfragen reagieren soll. In der Folge werden einige Beispiele wiedergegeben.

#### 5.3.1. Steuerauskunft

Im Hinblick auf eine Einbürgerung hat das Amt für Zivilstandswesen und Einbürgerungen einen Erhebungsbericht zu erstellen (Art. 10 des Gesetzes über das Bürgerrecht, BRG). Hierzu ist es befugt, bei Verwaltungsstellen der Gemeinden Auskünfte über die Situation eines Gesuchstellers, auch über dessen Erfüllung öffentlicher Pflichten einzuholen, worunter nach unserer Auffassung auch die Begleichung der Steuern fällt.

Ein regionaler Sozialdienst hatte verschiedene Gemeinden angefragt, ob sie die Steuerveranlagungen jener Bürger, die Sozialhilfe bezogen hatten, im Rahmen des Rückerstattungsverfahrens übermitteln würden. Die Personendaten von Sozialhilfebezügern stellen besonders schützenswerte Personendaten dar. Diese müssen grundsätzlich bei der betroffenen Person erhoben werden. Die Behörde kam zum Schluss, dass eine systematische Übermittlung der Steuerveranlagungen mangels gesetzlicher Grundlage nicht zulässig sei. Der regionale Sozialdienst habe sich zuerst beim Sozialhilfebezüger nach den erforderlichen Personendaten zu erkundigen. Erst bei Unvollständigkeit der Daten und Auskünfte könne der Dienst gestützt auf Artikel 16b Abs. 1 EKG im Einzelfall die Steuerdaten erhältlich machen.

#### 5.3.2. Liste der verstorbenen Gemeindebürger

Ein Spital gelangte an die Einwohnerkontrolle einer Gemeinde mit der Anfrage, ihm die Liste der in den letzten zehn Jahren verstorbenen Gemeindebürger zu übermitteln, und zwar im Hinblick auf die Bereinigung der Patientendossiers. Eine Bekanntgabe von Personendaten ist nach Artikel 10 Abs. 1 DSchG nur zulässig, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht oder wenn im Einzelfall das öffentliche Organ, das die Daten anfordert, diese für die Erfüllung seiner Aufgabe benötigt. Artikel 59 des Gesundheitsgesetzes (GesG) sieht die Aufbewahrung des Patientendossiers während mindestens 10 Jahren vor; dieses muss spätestens nach 20 Jahren vernichtet werden, wenn nicht besondere gesundheitliche Interessen der betroffenen Person oder ihrer Familie dagegen sprechen. Ein Interesse der Gesundheitsinstitution an der Kenntnis, welche Patienten verstorben sind, ist grundsätzlich zu bejahen. Indessen kann gestützt auf das Gesetz über die Einwohnerkontrolle keine Liste übermittelt werden. Gemäss Artikel 39 Absatz 2 Ziff. 2 ZGB wird der Tod resp. der Todestag als Teil der Personenstandsdaten geführt (vgl. auch Art. 7 Abs. 2 Bst. c der eidgenössischen Zivilstandsverordnung); die Bekanntgabe der Personenstandsdaten richtet sich nach der eidgenössischen Zivilstandsverordnung.

#### 5.3.3. Listen an Swisscom

Der Gemeinderat kann die Bekanntgabe von Namen, Vornamen, Geburtsdaten und Adressen von Personen, die durch ein allgemeines Kriterium definiert sind, erlauben, wenn die Daten für schützenswerte ideelle Zwecke verwendet werden. Jede andere Bekanntgabe von Daten einer Gruppe von Personen, die durch ein allgemeines Kriterium definiert wird, ist ausdrücklich verboten (Art. 17 Abs. 2 und 3 Gesetz über die Einwohnerkontrolle). Die Behörde erachtet es nicht als zulässig, Swisscom eine Liste der neuen Adressen ihrer Abonentinnen und Abonenten zu übermitteln.

### 5.4. Publikation von Fotos von Behördenmitgliedern im Internet

Die Behörde wurde angefragt, ob es aus datenschutzrechtlichen Gründen zulässig sei, Fotos von Behördenmitgliedern auf der Website der Gemeinde zu publizieren. Das Bild einer Person zählt zu den Personendaten. Das Datenschutzgesetz bezweckt den Schutz der Grundrechte einer Person. Nach Art. 17 DSchG ist jedes Organ, das Personendaten bearbeitet, für den Datenschutz verantwortlich, mitunter auch für die Publikation von Bildern von Behörden und Mitarbeitenden. Infolgedessen braucht es für die Bearbeitung von Personendaten eine gesetzliche Grundlage, die eine entsprechende Publikation erlaubt, oder zumindest die Zustimmung der betroffenen Personen, falls die Veröffentlichung für die Erfüllung der Aufgabe erforderlich ist. Im konkreten Fall erachtete die Datenschutzbeauftragte die Veröffentlichung der Bilder für die Erfüllung der Aufgabe für nicht erforderlich.

### 5.5. Weitergabe der Kontaktdaten von Klubmitgliedern an den Freiburger Verband für Sport

Die Datenschutzbeauftragte wurde von einem Karateklub angefragt, ob er seinem Verband eine anonymisierte Liste seiner Mitglieder abgeben dürfe, um eine Subvention des Freiburger Verbands für Sport (FVS) zu erhalten, und mit der Anonymisierung zu verhindern, dass Konkurrenten Zugriff auf die Personendaten seiner Mitglieder erhielten. Um eine Subvention zu erhalten, übergeben die angeschlossenen Sportklubs und -vereine ihrem kantonalen Verband die Liste ihrer Mitglieder, der sie anschliessend an den FVS weiterleitet. Seit am 1. Januar 2011 die Verordnung vom 29. Juni 2010 über die Verteilung des Anteils des Kantons Freiburg am Nettogewinn der Gesellschaft der Loterie Romande zugunsten des Sports<sup>21</sup> in Kraft getreten ist, verlangt der FVS detailliertere Informationen über die Mitglieder der angeschlossenen Sportvereine, bevor ihnen eine Subvention gewährt wird. So sind die Beitragsgesuche schriftlich an die LoRo-Sport-Kommission zu richten, sie müssen von nicht gewinnorientierten Vereinen gestellt werden und mit den zweckdienlichen Belegen eingereicht werden, namentlich mit den Mitgliederlisten unter Angabe von Namen, Vornamen, Geburtsdaten und Adressen. Der FVS erklärte, die Gewinnverteilung der Loterie Romande erfolge nach Anzahl der aktiven Mitglieder. Der Zweck der Kontrolle besteht also in der Überprüfung, ob die Mitglieder Inhaber einer Lizenz sind und sich nur einmal eingeschrieben haben. Der FVS bestätigte auch, dass die Datenbank nur zur Kontrolle der Gewinnverteilung der Loterie Romande genutzt wird, keine Daten weitergegeben werden und die Mitglieder nur Zugriff auf ihre Daten haben. Nach Massgabe der Informationen des FVS und der Verordnung kam die Datenschutzbeauftragte zum Schluss, dass die Weitergabe der Mitgliederliste datenschutzkonform ist.

### 5.6. Mitteilung an einen künftigen Arbeitgeber über Misshandlungsvorwürfe gegen einen Bewerber für eine Stelle als Kinderbetreuer

Die Datenschutzbeauftragte wurde angefragt, ob das Jugendamt (JA) namentlich in seiner Eigenschaft als kantonale Behörde für die Evaluierung, die Bewilligung und die Aufsicht über die Tagesbetreuungseinrichtungen befugt sei, eine Betreuungseinrichtung zu warnen, wenn gegen eine Person, die diese einzustellen gedenkt, Misshandlungsvorwürfe vorliegen. Das Datenschutzgesetz ist nicht auf laufende zivil-, straf- und verwaltungsrechtliche Verfahren anwendbar, sondern nur auf die Datenbearbeitung vor Eröffnung eines solchen Verfahrens oder sobald dieses abgeschlossen ist. Das Anprangern einer Person, die sich gegenüber Kindern strafbar gemacht haben soll, ist eine Bekanntgabe von Personendaten. Im vorliegenden Fall hat das JA die Datenschutzvorschriften einzuhalten, sobald es Personendaten bearbeitet. Nach Artikel 10 DSchG dürfen Personendaten dann bekanntgegeben werden, wenn die private Person, die die Daten anfordert, ein Interesse an der Bekanntgabe nachweisen kann, das dem Interesse der betroffenen Person an der Geheimhaltung der Daten vorgeht. Die Datenschutzbeauftragte ist der Ansicht, dass der Datenschutz der Bekanntgabe dieser Information nicht im Wege steht, wenn das JA in Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgabe Kenntnis von Misshandlungen hat, die zu einer strafrechtlichen Verurteilung geführt haben. Solche Informationen müssen verwendet werden können, um die nötigen Massnahmen zu treffen und sicherzustellen, dass die Kinder gut betreut und sicher sind. Allerdings darf nur die Leitung der betreffenden Betreuungseinrichtung informiert werden. Im Fall einer wegen mutmasslicher Misshandlungen entlassenen Person, gegen die kein Strafverfahren eingeleitet worden ist, wäre eine Intervention des JA ungerechtfertigt. Die Datenschutzbeauftragte wies übrigens auch auf Artikel 62 StPG<sup>22</sup> hin, wonach Mitarbeitende, wenn sie Kenntnis von strafbaren und den Interessen des Staats zuwiderlaufenden Handlungen haben, zur Meldung an die Anstellungsbehörde verpflichtet sind. Ausserdem kann nach Artikel 371a des revidierten StGB – in Kraft seit 1. Januar 2015 – ein Sonderprivatauszug aus dem Strafregister angefordert werden, wenn die Tätigkeit der Person einen regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen beinhaltet<sup>23</sup>.

### 5.7. Weitergabe von Personendaten an das Jugendamt

Die Behörde wurde von einem Verein um Auskunft über die Weitergabe von Personendaten an das JA angefragt, welche dieses im Rahmen seiner Tätigkeit als Aufsichtsorgan über die Krippen, Kinderhorte und familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen verlangt. Nach der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern<sup>24</sup> sind Kinder-

<sup>21</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/809>

<sup>22</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4164>

<sup>23</sup> <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19370083/201501010000/311.0.pdf>

<sup>24</sup> <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19770243/201401010000/211.222.338.pdf>

krippen und Kinderhorte bewilligungspflichtig; für Tagesbetreuungseinrichtungen braucht es jedoch nur eine Anmeldung. Im Rahmen seiner Aufsicht über die verschiedenen Leistungsanbieter verschickt das JA einmal pro Jahr einen Fragebogen, der sowohl von den individuellen familienergänzenden Betreuungseinrichtungen (Tagesmütter oder Tageseltern) als auch den kollektiven (Krippen, Kinderhorte, Waldspielgruppen, Spielgruppen) ausgefüllt werden muss. Ausserdem führt das JA alle zwei Jahre eine Kontrolle der kollektiven Betreuungseinrichtungen durch, da die individuellen Betreuungseinrichtungen von ihren Dachverbänden kontrolliert werden. Die Behörde konnte anhand der vom JA eingereichten Unterlagen feststellen, dass nur wenige Personendaten im Spiel sind und die Betreuungseinrichtungen Personalien der Kinder, sofern solche erforderlich sind, anonymisieren können. Erfüllt ausserdem eine Tagesmutter die Voraussetzungen nicht mehr, so melden dies die Tageselternverbände dem JA. Das JA verlangt dann von ihnen insoweit nähere Auskünfte, falls es darüber entscheiden muss, ob der betreffenden Tagesmutter die Ausübung ihrer Tätigkeit zu verbieten ist oder nicht<sup>25</sup>.

### 5.8. Bekanntgabe von Daten von Studierenden und Professoren

Die Datenschutzbeauftragte musste sich wiederholt zu Fragen im Bereich der Schulen, Fachhochschulen, Universitäten usw. äussern. Eine Schule wollte wissen, was die Datenschutzbeauftragte zur Bekanntgabe personenbezogener Daten von Studierenden an die freiburgische Ausgleichskasse meint. Nach Artikel 10 Abs. 1 DSchG dürfen Personendaten nur dann bekanntgegeben werden, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht. Im vorliegenden Fall bilden sowohl Artikel 63 Abs. 2 AHVG<sup>27</sup> als auch Artikel 29bis Abs. 1 AHVV<sup>26</sup> die notwendigen Rechtsgrundlagen und legitimieren die Datenbekanntgabe. So kommt die Datenschutzbeauftragte zum Schluss, dass die Schule der Ausgleichskasse des Kantons Freiburg Namen, Geburtsdatum, Adresse, Zivilstand, Versichertennummer und Nationalität der Studierenden, die im vergangenen Kalenderjahr ihr 20. Altersjahr vollendet haben, bekanntgeben darf. Die Datenschutzbeauftragte wies jedoch darauf hin, dass die E-Mail-Adresse nicht auf der Liste der bekanntzugebenden Daten steht und deshalb nicht weitergegeben werden darf.

Zur Frage der internen Weitergabe von Listen Studierender und von Professoren meinte die Datenschutzbeauftragte, bei fehlender gesetzlicher Grundlage für die Datenbekanntgabe sei zwingend die Zustimmung der betroffenen Person einzuholen. So kann die Liste der Studierenden der einzelnen Klassen jedes Jahr mit Namen, Vornamen und beruflicher Mail-Adresse ausgeteilt werden, wie auch die Liste der Professoren mit Namen, Vornamen, beruflicher Mail-Adresse und Unterrichtsfach, sofern dafür die Zustimmung der einzelnen betroffenen Personen vorliegt. So müsste jeder Studierende seine Zustimmung zur Weitergabe seiner Daten geben, und zwar schon auf dem Einschreibeformular, auf dem die Personendaten, die weitergegeben werden sollen, sowie der Zweck der Weitergabe abschliessend aufgeführt sein müssten. Die gleiche Klausel könnte auch in die Verträgen der einzelnen Professoren aufgenommen werden. Die Datenschutzbeauftragte wies im Übrigen auch darauf hin, dass diese Datenlisten keinesfalls im Internet oder in der Presse veröffentlicht, sondern nur intern verwendet werden dürfen.

### 5.9. Auskunftsrecht

Es werden immer wieder Fragen zum Auskunftsrecht gestellt, und die Datenschutzbeauftragte musste sich auch im Berichtsjahr mehrfach dazu äussern. Wie der Name schon sagt, kann demnach jede Person vom Verantwortlichen einer Datensammlung Auskunft darüber verlangen, ob Daten über sie bearbeitet werden. So teilt der Verantwortliche der Datensammlung der gesuchstellenden Person alle über sie in der Datensammlung vorhandenen Daten mit. In der Regel werden die Auskünfte schriftlich erteilt. Im Einvernehmen mit dem Verantwortlichen der Datensammlung kann die betroffene Person ihre Daten auch vor Ort einsehen. (Art. 23 ff. DSchG). Allerdings ist dieses Recht nicht absolut und kann eingeschränkt werden, wenn ein öffentliches Interesse es verlangt, das schutzwürdige Interesse eines Dritten oder gar des Antragstellers selber es erfordert (Art. 25 Abs. 1 und 3 DSchG). Im Fall von Persönlichkeitsverletzung kann die betroffene Person, die ein berechtigtes Interesse geltend machen kann, die Berichtigung oder Vernichtung von Personendaten verlangen. Macht die betreffende Person ihre Ansprüche geltend, so erlässt das für die Datensammlung verantwortliche Organ einen Entscheid, der mit Beschwerde angefochten werden kann.

<sup>25</sup> <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3952>

<sup>26</sup> <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19460217/201501010000/831.10.pdf>

<sup>27</sup> <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19470240/201501010000/831.101.pdf>



Die Datenschutzbeauftragte wurde von einem Bürger angefragt, ob er Auskunft über seine in den Datensammlungen verschiedener kantonaler Organe enthaltenen Personendaten haben könne, insbesondere über persönliche Notizen, und ob er die Berichtigung seiner Daten oder gegebenenfalls sogar deren Vernichtung verlangen könne. Die Datenschutzbeauftragte wies darauf hin, dass es grundsätzlich möglich ist, alle Aktenstücke einzusehen, sofern nicht überwiegende öffentliche oder persönliche Interessen die Geheimhaltung erfordern und es sich nicht um verwaltungsinterne Dokumente handelt. Als verwaltungsintern gelten Dokumente, die von den Verwaltungsbehörden lediglich zur Urteilsbildung verwendet werden. Werden persönliche Notizen also als verwaltungsinterne Unterlagen angesehen, ist das öffentliche Organ keinesfalls verpflichtet, Einsicht darin zu gewähren. Vorbehalten bleiben jedoch interne Notizen, auf die sich ein Organ in einem Schreiben oder einer Entscheidung bezogen hat oder die Dritten zur Kenntnis gebracht worden sind.

Die Behörde informierte auch eine Betreuungseinrichtung für geistig behinderte Erwachsene über das Auskunftsrecht, das durch einen Rechtsvertreter oder ein Familienmitglied ausgeübt wird, sowie über die Informationen, die bei einem Heimwechsel an die neue Institution weitergegeben werden dürfen. Die Institution wurde darauf aufmerksam gemacht, dass sich nicht urteilsfähige Personen vertreten lassen müssen. So kann ein Beistand rechtsgültig Auskunft über das Dossier des Heimbewohners erhalten. Bei einem Heimwechsel kann gemäss Artikel 10 DSchG das Dossier weitergegeben werden, insbesondere was die für die Betreuung der behinderten Person notwendigen Informationen betrifft. Informationen in der Art von persönlichen Notizen oder Beurteilungen dürfen also nicht weitergegeben werden.

#### 5.10. Formular zu den Informationen und Bewilligungen bezüglich Datenbearbeitung und –weiterleitung in der medizinischen Forschung

Die Datenschutzbeauftragte äusserte sich zu einem Formular, das von einer Institution verfasst wurde und zum Zweck hatte, über die Bearbeitung und Übertragung von Personendaten zu Forschungszwecken zu informieren und die erforderliche Zustimmung der Patienten einzuholen; gleichzeitig sollte es helfen, die Leistungsqualität zu verbessern. Daten über die Gesundheit gehören zu den besonders schützenswerten Informationen im Sinne von Artikel 3 Bst. c DSchG, welche die Institution zu besonderer Sorgfalt verpflichten (Art. 8 DSchG). Unter dem Aspekt der Datenbeschaffung werden mit den Formularen Daten über die Gesundheit der Patienten bei den betroffenen Personen erhoben (Art. 9 DSchG). Grundsätzlich verbietet die ärztliche Schweigepflicht die Weitergabe von Daten und Auskünften; es gibt aber Ausnahmen: Mit der Zustimmung des Patienten können ausgewählte Informationen aus dem Dossier an Dritte weitergegeben werden. So muss die Zustimmung spezifisch für den ursprünglichen Datenverwendungszweck gelten. Nach der am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen neuen Gesetzgebung über die Forschung am Menschen<sup>28</sup> muss die betroffene Person bei beabsichtigter Anonymisierung ihrer Daten schriftlich oder mündlich vollumfänglich über die beabsichtigte Anonymisierung des biologischen Materials und der genetischen Personendaten zu Forschungszwecken, ihr Widerspruchsrecht, die Konsequenzen der Anonymisierung bezüglich der ihre Gesundheit betreffenden Ergebnisse und die Möglichkeit der Weitergabe des biologischen Materials und der Daten zu Forschungszwecken an Dritte informiert werden<sup>29</sup>. Die Datenschutzbeauftragte stellte fest, dass das Formular nicht alle erforderlichen Informationen enthielt; namentlich die beiden letzten fehlten. Die Institution wurde angehalten, diese beiden Anmerkungen auf ihrem Formular beizufügen, um es in Übereinstimmung mit der geltenden Gesetzgebung zu bringen; denn eine freie und aufgeklärte Zustimmung der betreffenden Person ist unerlässlich.

## 6. Register der Datensammlungen «ReFi»<sup>30</sup>

Die Anmeldung der Datensammlungen ist für die öffentlichen Organe eine gesetzliche Pflicht (Art. 19ff. DSchG). Die Anwendung ist in Überarbeitung; sie soll für die öffentlichen Organe und die Internetnutzer benutzerfreundlicher werden.

<sup>28</sup> <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20061313/201401010000/810.30.pdf>

<sup>29</sup> <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20121177/201401010000/810.301.pdf>

<sup>30</sup> Website unter der Adresse <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

## IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit/ Transparenz und Datenschutz

---

Die gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Beauftragten ging auch 2014 weiter. Zur Wahrung dieser Kooperation waren von Anfang an mehrere Massnahmen getroffen worden. In den Sitzungen der Kommission, an denen beide Beauftragte teilnehmen, werden regelmässig die Dossiers behandelt, die beide Bereiche betreffen. Die Beauftragten sehen sich regelmässig und tauschen sich aus. Schliesslich ist die Koordination auch dank der Kontakte mit dem Präsidenten gewährleistet.

## V. Schlussbemerkungen

---

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz dankt allen öffentlichen Organen für die bisherige Zusammenarbeit, ihr Interesse gegenüber dem Recht auf Zugang zur Information sowie gegenüber ihrer Pflicht, die datenschutzrechtlichen Vorschriften und somit die Personen zu respektieren. Dieser Dank geht besonders an die Kontaktpersonen in der Kantonsverwaltung und den kantonalen Anstalten, die die Datenschutzbeauftragte und die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben tatkräftig unterstützen.

# Statistiken Öffentlichkeit und Transparenz

## Anfragen / Interventionen

Jahr	Auskunfts- begehren	Stellung- nahmen	Gesetzgebung	Präsentationen	Sitzungs- teilnahmen	Zugangs- gesuche	Schlichtungen	Sonstiges	Total
2014	15	2	30	8	14	0	4	2	75
2013	33	2	30	20		1	1		87
2012	29		25	16		2	3		75
2011	60		26	19		1	7		123

- > Die Auskünfte («Auskunftsbegehren») werden von der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz erteilt.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» steht z.B. für Referate im Rahmen der Einführung des Zugangsrechts, vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Lernendenfortbildungen.
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Von den 75 Dossiers, die 2014 zu bearbeiten waren, betrafen 46 auch den Datenschutz, wovon 30 Vernehmlassungen.

## Anfragen / Interventionen

Jahr	Kant. Ämter	Gemeinden Pfarreien	Privatpersonen und private Institutionen	Andere öffentlich- rechtliche Organe	Anwalt	Medien
2014	43	8	3	18	-	3
2013	46	19	8	11	-	3
2012	37	18	9	9	-	2
2011	59	33	14	13	1	3

- > Zu den Privatpersonen gehören auch die Staatsmitarbeiterinnen und mitarbeiter.
- > Zu den anderen öffentlich-rechtlichen Organen gehören die Eidgenössische und die kantonalen Behörden für Öffentlichkeit und Transparenz sowie die mit öffentlichen Aufgaben betrauten Institutionen

# Statistiken Datenschutz

## Anfragen / Interventionen

Jahr	Stellungnahmen	Auskunftsbegehren	Kontrollen	Gesetzgebung	Präsentationen	Sitzungsteilnahmen	Mitteilung Entscheide	Empfehlungen	Bekanntgabe von Daten ins Ausland	Stellungnahmen FRI-PERS	Stellungnahmen VidG	Sonstiges	Total
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33		2	1	1	16	48	4	338
2012	95	71	6	27	16		1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5		2	0	0	30			269
2010	112	6	8	38	8		4	0	0	0			176
2009	128	0	4	35	11		8	0	4	0			190

- > Die «Stellungnahmen» werden von der Datenschutzbeauftragten abgegeben. Sie umfassen die Fälle, in denen sie Stellung nimmt und beratend tätig ist in Bezug auf eine Veröffentlichung, ein Vorhaben oder einen Vorschlag eines öffentlichen Organs oder einer Privatperson.
- > Die «Auskunftsbegehren» betreffen Fragen, die von öffentlichen Organen oder von betroffenen Privatpersonen gestellt werden, auch zu ihren Rechten.
- > Bei den «Kontrollen» überprüft die Datenschutzbeauftragte, ob die Datenschutzbestimmungen angewendet werden.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» beinhaltet z.B. Referate, Berichte sowie vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Lernendenfortbildungen.
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen
- > Zur «Mitteilung von Entscheiden» siehe Artikel 27 Abs. 2 Bst. a DSchG.
- > Zu den «Empfehlungen» siehe Artikel 30a DSchG.
- > Zur «Bekanntgabe ins Ausland» siehe Artikel 12a DSch.
- > Von den 259 Dossiers, die 2014 zu bearbeiten waren, betrafen 46 auch die Öffentlichkeit/Transparenz, wovon 30 Vernehmlassungen.

## Anfragen / Interventionen

Jahr	Kant. Ämter	Gemeinden Pfarreien	Privatpersonen und private Institutionen	Andere öffentlichrechtliche Organe	Médias
2014	105	67/3	37	45	2
2013	130	69	86	53	
2012	94	45	113	30	
2011	92	59	74	44	
2010	72	41	45	18	
2009	81	30	55	24	

- > Zu den Privatpersonen gehören auch die Staatsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter.
- > Zu den anderen öffentlichrechtlichen Organen gehören die kommunalen, kantonalen und die Eidgenössische Datenschutzbehörde sowie die mit öffentlichen Aufgaben betrauten Institutionen.

Annexe

GRAND CONSEIL

2015-CE-41

*Propositions de la commission ordinaire***Rapport d'activité 2014 de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données***La commission ordinaire CO-2015-75,*

composée d'Antoinette Badoud, Simon Bischof, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Marc-Antoine Gamba, Benjamin Gasser, Denis Grandjean, Ruedi Schläfli et Ruedi Vonlanthen, sous la présidence de Roland Mesot

**prend acte**

du Rapport 2014 sur l'activité de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données et invite le Grand Conseil à en faire de même.

**Catégorisation du débat**

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie II (débat organisé).

*Le 1<sup>er</sup> juin 2015*Anhang

GROSSER RAT

2015-CE-41

*Antrag der ordentlichen Kommission***Tätigkeitsbericht 2014 der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz***Die ordentliche Kommission OK-2015-75*

unter dem Präsidium von Roland Mesot und mit den Mitgliedern Antoinette Badoud, Simon Bischof, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Marc-Antoine Gamba, Benjamin Gasser, Denis Grandjean, Ruedi Schläfli und Ruedi Vonlanthen

**nimmt Kenntnis**

vom Bericht über die Tätigkeit 2014 der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz und lädt den Grossen Rat ein, dasselbe zu tun.

**Kategorie der Behandlung**

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie II (organisierte Debatte) behandelt wird.

*Den 1. Juni 2015*

**Message 2015-DAEC-10**

31 mars 2015

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de décret relatif au subventionnement de la construction,  
de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation durant  
les années 2015 et suivantes**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation durant les années 2015 et suivantes.

Ce message comprend les points suivants:

<b>1. Introduction générale</b>	<b>1</b>
<b>2. Nouveau crédit d'engagement proposé au Grand Conseil</b>	<b>2</b>
<b>3. Informations sur les projets ultérieurs</b>	<b>5</b>
<b>4. Crédit d'engagement</b>	<b>6</b>
<b>5. Remarque finale</b>	<b>6</b>

**1. Introduction générale**

C'est le huitième message que présente le Conseil d'Etat au Grand Conseil depuis l'élaboration du rapport N° 34 du 19 août 1997 relatif à la planification des constructions de bâtiments scolaires:

1. Une première étape de cette planification globale a fait l'objet du message N° 104 du 18 août 1998 accompagnant le projet de décret relatif au subventionnement de l'agrandissement et de la transformation des cycles d'orientation de la Glâne à Romont, de la Veveysse à Châtel-Saint-Denis, ainsi que de la construction de la salle de sport à Wünnewil-Flamatt.
2. Le message N° 166 du 7 juillet 1999 accompagnant le projet de décret relatif au subventionnement de la construction de l'école du cycle d'orientation de la région de Morat constituait la deuxième étape.
3. La troisième étape a été présentée dans le message N° 291 du 20 mars 2001 et comprenait l'agrandissement et la transformation du cycle d'orientation du Gibloux à Farvagny, la construction d'un cycle d'orientation à la Tour-de-Trême, la construction d'une salle de sport et d'une aula pour le cycle d'orientation de la Glâne à Romont ainsi que la construction d'une salle de sport pour le cycle d'orientation de Gurmels.
4. Le crédit d'engagement pour la quatrième étape a été accepté par le Grand Conseil le 3 novembre 2004 dans le message N° 165. Il concernait l'agrandissement et la transformation du cycle d'orientation de Marly, la construction du cycle d'orientation d'Avry et la transformation et l'agrandissement du cycle d'orientation de Wünnewil.
5. Les projets figurant dans le message N° 97 du 23 septembre 2008 représentent une cinquième étape. Ils concernaient l'agrandissement des cycles d'orientation de Domdidier, d'Estavayer-le-Lac et de Gurmels ainsi que les constructions d'une salle de sport pour le cycle d'orientation d'Estavayer-le-Lac et de Châtel-Saint-Denis et pour terminer la construction des équipements sportifs en plein air pour le cycle d'orientation de la Glâne.
6. La sixième étape correspondait au message N° 244 du 3 mai 2011. Cette dernière comprenait l'agrandissement du cycle d'orientation de Planfayon ainsi que les agrandissements et transformations des cycles d'orientation de la Glâne à Romont, de Kerzers et de Bulle et pour finir les transformations du cycle d'orientation de la Veveysse à Châtel-Saint-Denis.
7. Le crédit d'engagement pour la septième étape a été accepté par le Grand Conseil le 6 mai 2014 dans le message N° 29. Il comprenait la construction d'un nouveau complexe scolaire pour le cycle d'orientation de langue allemande de Fribourg (DOSF).

Celui figurant dans ce message représente la huitième étape.

Le Conseil d'Etat vous informe également qu'il n'y a pas de retard dans le paiement des subventions. Il convient toutefois de relever que, parfois, le solde de subvention n'est pas versé car le Service des bâtiments n'est pas en possession du décompte final qui permet de calculer la subvention définitive.

CO	Décret	Engagement de l'Etat	Solde à payer fin 2013	Paiements 2014	Solde à payer fin 2014
Plaffeien	09.09.2011	3 419 460.00	919 460.00	230 000.00	689 460.00
Kerzers	09.09.2011	3 604 840.20	876 590.20	150 000.00	726 590.20
Bulle	09.09.2011	2 027 772.00	536 272.00	130 000.00	406 272.00

## 2. Nouveau crédit d'engagement proposé au Grand Conseil

### 2.1. Construction du troisième cycle d'orientation de la Gruyère à Riaz

En mars 2007 déjà, le comité d'école a effectué une étude de faisabilité pour l'agrandissement ou la construction d'un nouveau CO en raison d'une démographie plus forte que prévue. Une étude démographique a été conduite afin de définir l'évolution de la population scolaire du CO jusqu'en 2025. Trois scénarios, soit «bas, moyen et haut», ont été évalués. Sur la base du scénario moyen prévoyant un total de 2200 élèves en 2017, il apparaît qu'il manque les infrastructures pour 740 élèves, si l'on considère que l'assainissement et la rénovation du bâtiment de Bulle entraînent une baisse des effectifs de 870 à 650 élèves. Le CO de La Tour-de-Trême, conçu pour 800 élèves, en accueille actuellement plus de 950. Pour l'heure, des solutions de dédoublement de classes et d'installations provisoires de pavillons compensent ce manque de capacité. Il y a donc urgence à réaliser la construction d'un troisième site. Ce nouveau bâtiment aura une capacité d'accueil d'environ 750 élèves. Les CO de Bulle et la Tour-de-Trême retrouveront leur capacité initiale. Toujours selon le scénario moyen de l'étude démographique, on pourrait compter jusqu'à 2700 élèves en Gruyère à l'horizon 2025.

Le choix de l'emplacement pour le troisième CO de la Gruyère à Riaz est idéal aussi bien au niveau du site que de la situation géographique. C'est ainsi que les élèves de la Basse-Gruyère, voire ceux d'une partie de Bulle trouveront une école aux portes de l'agglomération.

Le 30 août 2012, l'Assemblée des délégués a accepté, à l'unanimité, le principe de la réalisation du troisième CO de la Gruyère à Riaz, l'achat du terrain ainsi qu'un crédit de 300 000 francs pour l'organisation du concours d'architecture.

En février 2013, 81 projets ont été déposés et examinés. A l'issue des délibérations, le jury a, à l'unanimité, attribué le premier rang au bureau d'architecture Graeme Mann & Patricia Capua Mann à Lausanne pour le projet «Où est Charlie?» avec quelques recommandations.

L'Assemblée des délégués a approuvé un crédit d'étude de 3 500 000 francs en mai 2013. A ce moment, le mandat a été confirmé au bureau d'architectes Graeme Mann & Patricia Capua Mann.

L'Association des communes de la Gruyère pour l'école du cycle d'orientation a, en date du 28 août 2014, sollicité l'autorisation de l'Assemblée des délégués et des communes du district d'engager un montant de 81 000 000 francs destiné à la réalisation de ce projet et c'est le 30 novembre 2014 que la population du district de la Gruyère a plébiscité cet investissement.

Site: Plan masse



#### 2.1.1. Programme des locaux

Salles de classe	34 salles de classe et étude
Salles spéciales	22 salles spéciales (économie familiale, bois-métal, sciences, textile, musique, dessin, informatique, étude)
Salles de sport	3 unités
Locaux communs	Aula Réfectoire et cuisine Bibliothèque

Le CO de Riaz intégrera les classes terminales d'enseignement spécialisé de la Gruyère, soit actuellement environ 70 élèves. A ce jour, les classes sont au nombre de trois. Avec le nouveau concept d'enseignement spécialisé en préparation, l'intégration des élèves nécessitant des besoins éducatifs particuliers augmentera le nombre d'élèves à l'échelle du district. Des ateliers destinés à différentes activités sont inclus dans le programme des nouveaux locaux.

### 2.1.2. Description du projet

Le terrain se situe au nord de Riaz dans un environnement campagnard en limite de la zone agricole sur le lieu-dit «Champ de Sainte-Marie». Prolongeant ainsi les installations sportives et scolaires communales existantes, ce projet libère ingénieusement une bande de terrain pour d'autres activités le long de la route cantonale. Cette position nette, qui marque clairement la limite du village, permet une utilisation rationnelle du terrain et un développement cohérent du site. L'organisation en forme de U offre un espace extérieur protégé des nuisances sonores provoquées par les voies de circulation.

La construction du nouveau CO s'exprime comme une borne dans le territoire construit du village de Riaz, à la limite des terres agricoles. Construit avec des lignes brisées, le bâtiment prend une forme qui lui permet de préciser son statut privilégié par sa situation d'entrée du village et de limite constructible.

En relation avec la route, une plate-forme d'échange véhicules, vélos, bus et piétons permet une accessibilité aisée et fonctionnelle pour le nouveau cycle d'orientation et ses activités parascolaires, ainsi que pour le terrain disponible destiné à de futures constructions à caractère public.

Le volume de l'école est configuré de telle manière à protéger la cour des nuisances sonores des routes proches du site. La cour devient le cœur du site scolaire. Elle s'ouvre généreusement au sud et se met en étroite relation visuelle avec le centre du village et son église comme référence. Le Moléson et son massif montagneux en toile de fond mettent en valeur l'environnement exceptionnel du lieu.

A l'entresol, quatre salles de sport se trouvent dans l'aile nord-ouest alors que l'aula prend place dans l'aile sud-est du bâtiment. Le solde du sous-sol est occupé par des locaux techniques et de stockage. Au rez-de-chaussée s'installent principalement les activités communes et/ou publiques avec trois entrées indépendantes situées à l'abri, invitant les visiteurs dans la cour, puis au creux du volume. Elles facilitent et distinguent clairement l'accès aux activités en dehors de périodes scolaires. L'entrée principale de l'école se situe au centre du volume où l'on accède à un escalier généreux et à la bibliothèque, ouverte sur la cour. Le restaurant, les locaux de la direction, de l'administration et les salles des maîtres se trouvent également au rez-de-chaussée. Aux étages, les salles

de classe normales s'installent en périphérie du volume, en relation avec le paysage et le monde extérieur, alors que les salles spéciales prennent place sur la cour.

Cycle d'orientation de la Gruyère à Riaz



### 2.1.3. Concept énergétique

Le complexe scolaire prend en compte les éléments actuels du développement durable et le bâtiment sera réalisé dans les normes Minergie. L'utilisation du bois sera privilégiée pour les aménagements intérieurs. Le chauffage du bâtiment est prévu par le raccordement au réseau de chauffage à distance et la toiture disposera d'installation de panneaux photovoltaïques.

### 2.1.4. Plans et coupes

Vue depuis la cour sur le Moléson



Maquette: vue sur la cour





Vue intérieure depuis la mensa sur la cour et le Molésou



Façade: coupe transversale sur cour



Nbre	Désignation	Surface en m <sup>2</sup>	+ 30% suppl.	Prix au m <sup>2</sup>	Fr.
1	Atelier enseignement spécialisé	74.0	96.2	2340.00	225 108.00
2	Salles informatiques	180.0	234.0	2340.00	547 560.00
1	Salle informatique	45.0	58.5	2340.00	136 890.00
1	Local serveur	18.0	23.4	2340.00	54 756.00
3	Salles de sciences	270.0	351.0	3330.00	1 168 830.00
1	Local préparation sciences	54.0	70.2	3330.00	233 766.00
2	Salles de dessin	180.0	234.0	2340.00	547 560.00
1	Local rangement dessin	10.0	13.0	2340.00	30 420.00
3	Salles ACT/ACM	240.0	312.0	2340.00	730 080.00
2	Ateliers ACT/ACM	300.0	390.0	2340.00	912 600.00
2	Salles de musique	178.0	231.4	2880.00	666 432.00
3	Salles économie familiale	450.0	585.0	2880.00	1 684 800.00
1	Bibliothèque	110.0	143.0	2340.00	334 620.00
<b>Total</b>					<b>16 159 104.00</b>

2.1.5. Devis des travaux Fr.

CFC 0 Acquisition du terrain y.c. mutation	4 400 000.00
CFC 1 Travaux préparatoires	2 500 000.00
CFC 2 Travaux de construction	58 300 000.00
CFC 3 Equipements d'exploitation	2 300 000.00
CFC 4 Aménagements extérieurs et accès	6 200 000.00
CFC 5 Frais secondaires et compte d'attente	4 300 000.00
CFC 9 Ameublement et décoration	3 000 000.00
<b>Total</b>	<b>81 000 000.00</b>

Orientation professionnelle

Nbre	Désignation	Surface en m <sup>2</sup>	+ 30% suppl.	Prix au m <sup>2</sup>	Fr.
1	Bureau orientation professionnelle	20.0	26.0	2340.00	60 840.00
1	Centre information prof.	60.0	78.0	2340.00	182 520.00
<b>Total</b>					<b>243 360.00</b>

2.1.6. Calcul de la subvention

Calcul de la subvention pour la nouvelle construction selon le principe du forfait

Classes

Nbre	Désignation	Surface en m <sup>2</sup>	+ 30% suppl.	Prix au m <sup>2</sup>	Fr.
33	Salles de classe à 78 m <sup>2</sup>	2574.0	3346.2	2340.00	7 830 108.00
1	Salle de classe	74.0	96.2	2340.00	225 108.00
1	Salle d'étude	78.0	101.4	2340.00	237 276.00
3	Salles enseignement spécialisé	195.0	253.5	2340.00	593 190.00

Administration

Nbre	Désignation	Surface en m <sup>2</sup>	+ 30% suppl.	Prix au m <sup>2</sup>	Fr.
1	Bureau direction	24.0	31.2	2340.00	73 008.00
1	Bureau administratif	23.0	29.9	2340.00	69 966.00
1	Bureau des adjoints	70.0	91.0	2340.00	212 940.00
1	Secrétariat	54.0	70.2	2340.00	164 268.00
1	Salle de conférence	50.0	65.0	2340.00	152 100.00
1	Salle pause enseignants	94.0	122.2	2340.00	285 948.00
1	Salle professeurs	96.0	124.8	2340.00	292 032.00
2	Salles psychologie	50.0	65.0	2340.00	152 100.00

Nbre	Désignation	Surface en m <sup>2</sup>	+ 30% suppl.	Prix au m <sup>2</sup>	Fr.
1	Salle recueillement	31.0	40.3	2340.00	94 302.00
1	Local de médiation	28.0	36.4	2340.00	85 176.00
1	Local papeterie	81.0	105.3	2340.00	246 402.00
1	Mécanographie	24.0	31.2	2340.00	73 008.00
1	Local concierge	17.0	22.1	2340.00	51 714.00
	Divers locaux de nettoyage	36.0	46.8	2340.00	109 512.00
	Divers locaux dépôts/stockage	114.0	148.2	2340.00	346 788.00
1	Local archive secrétariat	20.0	26.0	2340.00	60 840.00
1	Infirmierie	8.0	10.40	2340.00	24 336.00
	<b>Total</b>				<b>2 494 440.00</b>

### Montant subventionnable pour la salle de sport

Le montant subventionnable pour la salle de sport est déterminé selon les dispositions de l'article 20 du règlement du 4 juillet 2006 sur les subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation. En fonction du nombre d'élèves et de classes prévues, une salle de sport triple peut être subventionnée. Le forfait s'élève à 2 223 000 francs.

### Montant subventionnable pour l'aula

Le montant subventionnable pour l'aula est calculé en fonction des dispositions de l'art. 26 al 3 let. c du même règlement et s'élève à 2 052 086 fr. 40. La subvention est calculée sur une base de 348 places, ce qui correspond à la moitié de l'effectif et au nombre de places.

### Montant subventionnable pour le mobilier et le matériel didactique

Le montant subventionnable pour le mobilier et le matériel didactique a été calculé sur la base du devis et s'élève à 2 152 630 francs sur un montant total de 2 843 750 francs.

### Montant subventionnable pour les aménagements extérieurs

En fonction de l'article 28 du règlement du 4 juillet 2006, un montant de 1 640 640 francs a été retenu pour le subventionnement des aménagements extérieurs qui correspond à l'aménagement du terrain de sport, de la piste de course 100 m et de saut en longueur, de la fosse saut en longueur,

de la place sèche et cour de récréation et des cheminements piétons.

### Montant subventionnable pour la mensa

Le montant subventionnable pour la mensa s'élève à 906 516 francs et est calculé en fonction de la surface qui s'élève à 298 m<sup>2</sup>. Le devis pour l'aménagement de la cuisine s'élève à 417 622 francs (déduction: machines et dispositif mobile). Le montant subventionnable total pour la mensa s'élève à 1 324 138 francs.

### Calcul de la subvention provisoire

	Fr.
Bâtiment	18 896 904.00
Salles de sport	2 223 000.00
Aula	2 052 086.40
Mobilier et matériel didactique	2 152 630.00
Aménagements extérieurs	1 640 640.00
Mensa	1 324 138.00
<b>Montant total subventionnable</b>	<b>28 289 398.40</b>
Taux applicable 45%	12 730 229.30
<b>Montant de la subvention provisoire</b>	<b>12 730 229.30</b>

## 3. Informations sur les projets ultérieurs

### 3.1. Agrandissement et transformation du cycle d'orientation de la Veveyse à Châtel-Saint-Denis

Le district de la Veveyse doit également faire face à une augmentation de sa population et par conséquent de ses effectifs scolaires. De plus, le bâtiment initial qui date de 1973 doit être remis aux normes actuelles.

Pour ce faire, le comité de l'Association a déterminé un programme des locaux tenant compte des nouveaux besoins et a lancé le 28 mars 2014 un concours d'architecture et d'ingénierie pour la rénovation, la transformation et l'agrandissement du bâtiment principal. Le jury a analysé 28 projets et a choisi en date du 30 juillet celui de l'atelier D4 Dominique Dériaz à Lausanne. Intitulé Crocos, le projet s'inspire du concept CROCS (Centre de rationalisation et d'organisation des constructions scolaires) datant des années 1970. Il prévoit la construction de 2 nouveaux bâtiments à l'est et à l'ouest du bâtiment de 1973. Le premier comprend des locaux qui seront également ouverts au public tels que bibliothèque, orientation professionnelle, etc. Le deuxième accueille huit salles de classe ainsi que des salles spéciales pour les travaux manuels, l'économie familiale et l'informatique. L'ancien bâtiment fera l'objet d'une rénovation douce afin de conserver son aspect original.

### 3.2. Transformation et réalisation d'un nouveau bâtiment pour le cycle d'orientation de la Glâne

Dans le but d'augmenter la capacité d'accueil des élèves du cycle d'orientation, en 1996, l'Association des communes de la Glâne lance un projet d'agrandissement du bâtiment scolaire et de construction d'une salle de sport triple et d'une salle de spectacle qui verra le jour en 2005 sous le nom de «Bicubic».

Le bâtiment scolaire construit en 1971 selon le système CROCS n'a pas encore été rénové. Toutefois, cette construction modulaire constituée de poteaux et poutrelles métalliques sur lesquelles sont posées des dalles préfabriquées et dont les classes sont séparées par des parois métalliques amovibles ne respecte plus les exigences actuelles de l'Etablissement cantonal d'assurances des bâtiments.

L'Association a donc décidé de réorganiser les anciens locaux. Ainsi, au rez-inférieur du bâtiment, des salles spéciales pour le dessin et les travaux manuels ainsi que deux cuisines seront réaménagées. La piscine actuelle cèdera sa place à deux salles de sciences et à des bureaux pour la médiation et le travail social. Les services techniques situés sous le bassin offriront de l'espace à deux salles de sciences, après excavation afin de permettre un éclairage naturel. La salle de sport actuelle sera remplacée par une bibliothèque.

Cette modification de la répartition des locaux nécessite la construction d'un nouveau bâtiment. L'Association des communes pour le cycle d'orientation de la Glâne a donc décidé de lancer un concours d'architecture dont le programme des locaux comprend ceux d'une piscine comprenant un bassin de plongeon, un bassin de natation, un bassin d'apprentissage et une pataugeoire, des locaux pour le sport (salle de fitness, salle multisports, salle de psychomotricité, etc.) et 4 salles d'enseignement de 78 m<sup>2</sup>.

## 4. Crédit d'engagement

### 4.1. Nouveau crédit d'engagement

Le crédit d'engagement nécessaire pour les années 2015 et suivantes est établi comme suit:

Fr.

> Construction du troisième cycle d'orientation de la Gruyère à Riaz	12 730 229.30
<b>arrondi à:</b>	<b>12 731 000.00</b>

Ce crédit d'engagement fait l'objet d'un décret qui n'est pas soumis au référendum financier. En effet, conformément à l'article 24 de la loi sur les finances de l'Etat, la dépense est considérée comme une dépense liée.

## 5. Remarque finale

La construction du cycle d'orientation de Riaz présentée dans ce message permettra d'une part de faire face à l'augmentation des effectifs d'élèves et d'autre part de répondre aux besoins des nouvelles méthodes pédagogiques.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le présent projet de décret dans son ensemble.

**Botschaft 2015-DAEC-10**

31. März 2015

—  
**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Dekretsentwurf über Beiträge an den Bau, den Umbau und die Erweiterung von  
Orientierungsschulen im Jahr 2015 und in den folgenden Jahren**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Dekretsentwurf über Beiträge an den Bau, den Umbau und die Erweiterung von Orientierungsschulen im Jahr 2015 und in den folgenden Jahren.

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Einführung</b>	<b>7</b>
<b>2. Neuer Verpflichtungskredit</b>	<b>8</b>
<b>3. Angaben zu später geplanten Projekten</b>	<b>11</b>
<b>4. Verpflichtungskredit</b>	<b>12</b>
<b>5. Schlussbemerkung</b>	<b>12</b>

**1. Einführung**

Es ist dies die achte Botschaft des Staatsrats an den Grossen Rat seit dem Bericht Nr. 34 vom 19. August 1997 über die Planung von Schulbauten.

1. Die erste Etappe dieser Gesamtplanung war Gegenstand der Botschaft Nr. 104 vom 18. August 1998 zum Dekretsentwurf über die Beitragsleistung an Bau, Umbau oder Erweiterung der Orientierungsschulen des Glanebezirks in Romont, des Vivisbachbezirks in Châtel-Saint-Denis sowie an den Bau einer Sporthalle in Wünnewil-Flamatt.
2. Die Botschaft Nr. 166 vom 7. Juli 1999 zum Dekretsentwurf über die Beitragsleistung an den Bau der Orientierungsschule Region Murten bildete die zweite Etappe.
3. Die dritte Etappe, die in der Botschaft Nr. 291 vom 20. März 2001 vorgestellt wurde, umfasste die Erweiterung und den Umbau der Orientierungsschule Gibloux in Farvagny, den Bau einer Orientierungsschule in La Tour-de-Trême, den Bau einer Sporthalle und einer Aula für die Orientierungsschule des Glanebezirks in Romont sowie den Bau einer Sporthalle für die Orientierungsschule Gurmels.
4. Drei Jahre später genehmigte der Grosse Rat den Verpflichtungskredit für die vierte Etappe (Botschaft Nr. 165 vom 3. November 2004). Diese bestand aus der Erweiterung und dem Umbau der Orientierungsschule Marly, dem Bau der Orientierungsschule Avry sowie dem

Umbau und der Erweiterung der Orientierungsschule Wünnewil.

5. Gegenstand der fünften Etappe waren die Projekte aus der Botschaft Nr. 97 vom 23. September 2008, das heisst: die Erweiterung der Orientierungsschulen von Domdier, Estavayer-le-Lac und Gurmels, der Bau einer Sporthalle für die Orientierungsschule von Estavayer-le-Lac und von Châtel-Saint-Denis sowie die Vervollständigung der Aussensportanlagen für die Orientierungsschule des Glanebezirks.
6. Die Botschaft Nr. 244 vom 3. Mai 2011 war der sechsten Etappe gewidmet. Sie umfasste die Erweiterung der Orientierungsschule Plaffeien sowie die Erweiterung und den Umbau der Orientierungsschule des Glanebezirks in Romont, der Orientierungsschule Kerzers, der Orientierungsschule Bulle und der Orientierungsschule des Vivisbachbezirks in Châtel-Saint-Denis.
7. Am 6. Mai 2014 genehmigte der Grosse Rat den Verpflichtungskredit für die siebte Etappe (Botschaft Nr. 29). Diese Etappe umfasste insbesondere den Bau eines neuen Schulgebäudes für die deutschsprachige Orientierungsschule Freiburg (DOSF).

Die vorliegende Botschaft hat die achte Etappe zum Gegenstand.

Es sei an dieser Stelle auch erwähnt, dass die Auszahlung der Beiträge jeweils fristgerecht erfolgte. In einigen Fällen konnte

der noch ausstehende Beitrag jedoch noch nicht beglichen werden, weil das Hochbauamt die Schlussabrechnung noch nicht erhalten hat und die endgültige Subvention somit noch nicht berechnet werden konnte.

OS	Dekret	Verpflichtung des Staats	Offener Betrag Ende 2013	Zahlungen 2014	Offener Betrag Ende 2014
Plaffeien	09.09.2011	3 419 460.00	919 460.00	230 000.00	689 460.00
Kerzers	09.09.2011	3 604 840.20	876 590.20	150 000.00	726 590.20
Bulle	09.09.2011	2 027 772.00	536 272.00	130 000.00	406 272.00

## 2. Neuer Verpflichtungskredit

### 2.1. Bau der dritten Orientierungsschule des Greyerzbezirks in Riaz

Bereits im März 2007 liess der Schulvorstand eine Machbarkeitsstudie für die Erweiterung eines bestehenden Standorts oder den Bau einer neuen OS durchführen, weil die Bevölkerung stärker wuchs als erwartet. Ausserdem wurde mit einer demografischen Studie die Entwicklung des OS-Schülerbestands bis 2025 ermittelt. Dabei wurden drei Szenarien (tiefes, mittleres und hohes Szenario) evaluiert. Das mittlere Szenario rechnet mit insgesamt 2200 Schülerinnen und Schüler im Jahr 2017. Das bedeutet, dass Schulinfrastrukturen für 740 Schülerinnen und Schüler fehlen, wenn man mit einbezieht, dass die Kapazität des Gebäudes in Bulle nach dessen Sanierung und Renovierung von 870 auf 650 Schülerinnen und Schüler sinken wird. In der OS in La Tour-de-Trême, die für 800 Schülerinnen und Schüler ausgelegt ist, gehen zurzeit über 950 Jugendliche zur Schule. Als Notlösung wurden Klassen verdoppelt und provisorische Pavillons eingerichtet. Die Kapazität muss somit dringend (mit einer dritten Orientierungsschule) ausgebaut werden. Dieses neue Gebäude wird rund 750 Schülerinnen und Schüler aufnehmen können. Die OS in Bulle und La Tour-de-Trême werden so im Rahmen der ursprünglich geplanten Kapazität betrieben werden können. Laut mittlerem Szenario der demografischen Studie ist im Jahr 2025 im Greyerzbezirk mit bis zu 2700 Schülerinnen und Schüler zu rechnen.

Der vorgesehene Standort für die dritte OS des Greyerzbezirks in Riaz ist bezüglich der Stätte und der geografischen Lage ideal: Die Schülerinnen und Schüler aus dem unteren Greyerzbezirk und allenfalls aus einem Teil von Bulle erhalten eine Schule vor den Toren der Agglomeration.

Am 30. August 2012 sprach sich die Delegiertenversammlung einstimmig für den Grundsatz des Baus einer dritten OS in Riaz, den Erwerb des Grundstücks und einen Kredit von 300 000 Franken für die Durchführung eines Architekturwettbewerbs aus.

Im Februar 2013 wurden 81 Projekte eingereicht und geprüft. Das Preisgericht erkor einstimmig das Projekt «Où est Char-

lie?» des Architekturbüros Graeme Mann & Patricia Capua Mann, Lausanne, zum Sieger und gab Empfehlungen ab.

Die Delegiertenversammlung verabschiedete im Mai 2013 einen Studienkredit von 3 500 000 Franken. Der Auftrag wurde für diesen Betrag bestätigt und dem Architekturbüro Graeme Mann & Patricia Capua Mann erteilt.

Der Gemeindeverband Orientierungsschule des Greyerzbezirks ersuchte am 28. August 2014 die Delegiertenversammlung sowie die Gemeinden des Bezirks, einen Baukredit von 81 000 000 Franken für dieses Projekt zu bewilligen, wozu am 30. November 2014 auch das Stimmvolk des Greyerzbezirks Ja sagte.

Site: Plan masse



#### 2.1.1. Raumprogramm

Klassenzimmer	34 Klassenzimmer plus Lesesaal
Spezialzimmer	22 Spezialzimmer (Hauswirtschaft; technisches Gestalten mit Holz, Metall bzw. Textil; Naturwissenschaften; Musik; bildnerisches Gestalten; Informatik; Lesesaal)
Sporthallen	3 Einheiten
Gemeinschaftsräume	Aula Speisesaal und Küche Bibliothek

Die OS in Riaz wird auch die Abschlussklassen der Sonderschule des Greyerzbezirks aufnehmen. Gegenwärtig sind es drei Klassen mit insgesamt rund 70 Schülerinnen und Schülern. Mit dem neuen Sonderpädagogikkonzept, das in Vorbereitung ist, wird die Integration von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu einem grösseren Schülerbestand auf Ebene des Bezirks führen. Die Werkstätten für verschiedene Tätigkeiten sind im Raumprogramm berücksichtigt.

### 2.1.2. Projektbeschreibung

Das Grundstück befindet sich im Norden von Riaz, in einer ländlichen Gegend am Rand einer Landwirtschaftszone bei Champ de Sainte-Marie. Dieses Projekt ist eine Verlängerung der bestehenden kommunalen Sport- und Schulanlagen und macht so auf geschickte Weise ein Grundstückstreifen entlang der Kantonsstrasse frei, der anderweitig genutzt werden kann. Diese klare Positionierung, mit der die Grenzen des Dorfes eindeutig definiert werden, erlaubt eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine kohärente Entwicklung der Stätte. Weil das Gebäude u-förmig angelegt ist, werden die Aussenanlagen vom Strassenlärm geschützt.

Die neue OS ist gewissermassen ein Grenzstein zwischen dem ländlichen und dem überbauten Gebiet der Gemeinde Riaz. Die gebrochenen Linien des Gebäudes verstärken dessen besonderen Status am Dorfeingang und an der Grenze der Bauzone.

In Verbindung mit der Strasse erlaubt eine Austauschplattform für Autos, Velos, Bus und Fussgänger einen einfachen und funktionsgerechten Zugang zur neuen OS, zu den ausserschulischen Aktivitäten sowie zum Bauland, auf dem später öffentliche Gebäude gebaut werden sollen.

Ausgestaltung und Ausrichtung des Gebäudevolumens schützen die Stätte vor dem Verkehrslärm der naheliegenden Strassen. Der Innenhof wird zum Herzen des Schulgeländes. Er öffnet sich gegen Süden hin und schafft so eine enge visuelle Verbindung mit dem Dorfzentrum wie auch mit der Kirche. Der Moléson mit seinem Gebirgsmassiv im Hintergrund unterstreichen die aussergewöhnliche Lage und Umgebung der Schule.

Im Zwischengeschoss sind vier Sporthallen im Nordwest-Flügel und eine Aula im Südost-Flügel geplant. Bei den übrigen Räumen im Zwischengeschoss handelt es sich um technische und Lagerräume. Das Erdgeschoss ist hauptsächlich für die gemeinsamen und/oder öffentlichen Aktivitäten reserviert. Es gibt drei unabhängige geschützte Eingänge, die die Besucher zuerst zum Hof und dann ins Innere führen. Sie erleichtern und bezeichnen den Zugang ausserhalb der Schulstunden aus. Der Haupteingang der Schule befindet sich im Zentrum des Volumens und führt zur grosszügigen Treppe sowie zur Bibliothek, die zum Hof hin gerichtet ist.

Das Restaurant, die Büros der Schulleitung und der Verwaltung sowie die Lehrerräume befinden sich ebenfalls im Erdgeschoss. In den oberen Geschossen sind im äusseren Ring die Klassenzimmer untergebracht, die sich zur Umgebung und zur Aussenwelt öffnen. Die Spezialzimmer sind zum Hof hin gerichtet.

Cycle d'orientation de la Gruyère à Riaz



### 2.1.3. Energiekonzept

Die Schulbaute berücksichtigt die neusten Erkenntnisse der nachhaltigen Entwicklung: Das Gebäude erfüllt die Minergie-Normen. Ausserdem wird für die Inneneinrichtung bevorzugt Holz verwendet. Die Gebäude werden über eine Fernheizung geheizt werden und das Dach wird mit einer Fotovoltaikanlage ausgestattet sein.

### 2.1.4. Pläne und Schnitte

Vue depuis la cour sur le Moléson



Maquette: vue sur la cour



Vue intérieure depuis la mensa sur la cour et le Moléson



Façade: coupe transversale sur cour



2.1.5. Kostenvoranschlag Fr.

BKP 0 Grundstückserwerb inkl. Mutation	4 400 000.00
BKP 1 Vorbereitungsarbeiten	2 500 000.00
BKP 2 Bauarbeiten	58 300 000.00
BKP 3 Betriebseinrichtungen	2 300 000.00
BKP 4 Umgebung und Zugänge	6 200 000.00
BKP 5 Baunebenkosten und Übergangskonten	4 300 000.00
BKP 9 Ausstattung	3 000 000.00
<b>Total</b>	<b>81 000 000.00</b>

2.1.6. Berechnung der Subvention

**Berechnung der Beiträge für den Neubau (Pauschale)**

Unterricht

Anz.	Bezeichnung	Fläche (in m²)	+ 30%	m²-Preis	Fr.
33	Klassenzimmer von 78 m²	2574.0	3346.2	2340.00	7 830 108.00
1	Klassenzimmer	74.0	96.2	2340.00	225 108.00
1	Lesesaal	78.0	101.4	2340.00	237 276.00
3	Zimmer für Sonderschulunterricht	195.0	253.5	2340.00	593 190.00
1	Werkstatt Sonderschulunterricht	74.0	96.2	2340.00	225 108.00

Anz.	Bezeichnung	Fläche (in m²)	+ 30%	m²-Preis	Fr.
2	Informatiksäle	180.0	234.0	2340.00	547 560.00
1	Informatiksaal	45.0	58.5	2340.00	136 890.00
1	Serverraum	18.0	23.4	2340.00	54 756.00
3	Zimmer für Naturwissenschaften	270.0	351.0	3330.00	1 168 830.00
1	Vorbereit. naturwiss. Unterricht	54.0	70.2	3330.00	233 766.00
2	Zimmer bildnerisches Gestalten	180.0	234.0	2340.00	547 560.00
1	Aufbewahrung bildn. Gestalten	10.0	13.0	2340.00	30 420.00
3	Zimmer technisches Gestalten	240.0	312.0	2340.00	730 080.00
2	Werkstätten techn. Gestalten	300.0	390.0	2340.00	912 600.00
2	Zimmer für Musikunterricht	178.0	231.4	2880.00	666 432.00
3	Hauswirtschaft	450.0	585.0	2880.00	1 684 800.00
1	Bibliothek	110.0	143.0	2340.00	334 620.00
<b>Total</b>					<b>16 159 104.00</b>

Berufsberatung

Anz.	Bezeichnung	Fläche (in m²)	+ 30%	m²-Preis	Fr.
1	Büro Berufsberatung	20.0	26.0	2340.00	60 840.00
1	Berufsinformationszentrum	60.0	78.0	2340.00	182 520.00
<b>Total</b>					<b>243 360.00</b>

Administration

Anz.	Bezeichnung	Fläche (in m²)	+ 30%	m²-Preis	Fr.
1	Direktionsbüro	24.0	31.2	2340.00	73 008.00
1	Verwaltungsbüro	23.0	29.9	2340.00	69 966.00
1	Büro der Stellvertreter/innen	70.0	91.0	2340.00	212 940.00
1	Sekretariat	54.0	70.2	2340.00	164 268.00
1	Konferenzraum	50.0	65.0	2340.00	152 100.00
1	Pausenzimmer für Lehrpersonen	94.0	122.2	2340.00	285 948.00
1	Lehrerzimmer	96.0	124.8	2340.00	292 032.00

Anz.	Bezeichnung	Fläche (in m <sup>2</sup> )	+ 30%	m <sup>2</sup> -Preis	Fr.
2	Räume psychologische Beratung	50.0	65.0	2340.00	152 100.00
1	Andachtsraum	31.0	40.3	2340.00	94 302.00
1	Meditationsraum	28.0	36.4	2340.00	85 176.00
1	Abstellraum Papier	81.0	105.3	2340.00	246 402.00
1	Kopierraum	24.0	31.2	2340.00	73 008.00
1	Lokal Hauswart/in	17.0	22.1	2340.00	51 714.00
	Räume Reinigungsmaterial	36.0	46.8	2340.00	109 512.00
	Diverse Abstell-/Lageräume	114.0	148.2	2340.00	346 788.00
1	Archiv Sekretariat	20.0	26.0	2340.00	60 840.00
1	Krankenzimmer	8.0	10.40	2340.00	24 336.00
<b>Total</b>					<b>2 494 440.00</b>

### Beitragsberechtigter Betrag für die Sporthalle

Der beitragsberechtigte Betrag für die Sporthalle wurde nach Artikel 20 des Reglements vom 4. Juli 2006 über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule berechnet. Angesichts des erwarteten Schülerbestands und der Anzahl Klassen kann eine Dreifachturnhalle subventioniert werden. Die Pauschale beträgt 2 223 000 Franken.

### Beitragsberechtigter Betrag für die Aula

Gestützt auf Artikel 26 Abs. 3 Bst. c des oben erwähnten Reglements beträgt der beitragsberechtigte Betrag für die Aula 2 052 086.40 Franken. Der Berechnung wurde eine Kapazität von 348 Plätzen zugrunde gelegt, was der Hälfte des Schülerbestands und der tatsächlichen Anzahl Plätze entspricht.

### Beitragsberechtigter Betrag für Mobiliar und Lehrmaterial

Die Höhe des beitragsberechtigten Betrags für das Mobiliar und Lehrmaterial wurde aufgrund des Voranschlags von 2 843 750 Franken berechnet und beträgt 2 152 630 Franken.

### Beitragsberechtigter Betrag für die Aussenanlagen

Gestützt auf Artikel 28 des Reglements vom 4. Juli 2006 wurde der beitragsberechtigte Betrag für die Aussenanlagen (Sportplatz, 100-m-Bahn mit Weitsprunganlage, Trocken-

platz, Pausenplatz, Fussgängerwege) auf 1 640 640 Franken festgelegt.

### Beitragsberechtigter Betrag für die Mensa

Der beitragsberechtigte Betrag für die Mensa beläuft sich auf 906 516 Franken. Massgebend für dessen Berechnung ist die Fläche von 298 m<sup>2</sup>. Die Kücheneinrichtung wurde mit 417 622 Franken veranschlagt (ohne Kleingeräte und mobile Ausrüstung). Insgesamt beträgt der beitragsberechtigte Betrag somit 1 324 138 Franken.

### Berechnung der provisorischen Subvention Fr.

Gebäude	18 896 904.00
Sporthallen	2 223 000.00
Aula	2 052 086.40
Mobiliar und Lehrmaterial	2 152 630.00
Garten- und Landschaftsbau	1 640 640.00
Mensa	1 324 138.00
<b>Total beitragsberechtigter Betrag</b>	<b>28 289 398.40</b>
Beitragsatz 45%	12 730 229.30
<b>Höhe des provisorischen Beitrags</b>	<b>12 730 229.30</b>

## 3. Angaben zu später geplanten Projekten

### 3.1. Erweiterung und Umbau der Orientierungsschule des Vivisbachbezirks in Châtel-Saint-Denis

Auch der Vivisbachbezirk kennt eine Zunahme der Bevölkerung und somit der Schülerbestände. Ausserdem muss das 1973 erbaute Gebäude an die geltenden Normen angepasst werden.

Der Vorstand des Gemeindeverbands hat darum am 28. März 2014 ein Raumprogramm unter Berücksichtigung der neuen Bedürfnisse definiert und einen Architektur- und Ingenieurwettbewerb für die Renovierung, den Umbau und die Erweiterung des Hauptgebäudes lanciert. Das Preisgericht analysierte 28 Projekte und sprach sich am 30. Juli 2014 für das Projekt «Crococ» des Ateliers D4 Dominique Dériaz, Lausanne, aus. Es lehnt sich an das Konzept CROCS (Centre de rationalisation et d'organisation des constructions scolaires) aus den 1970er-Jahren an und sieht den Bau von 2 neuen Gebäuden im Osten und Westen des bestehenden Gebäudes aus dem Jahre 1973 vor. Im ersten Gebäude sind Räume vorgesehen, die auch der Öffentlichkeit zugänglich sind (Bibliothek, Berufsberatung usw.). Das zweite wird acht Klassenzimmer sowie Spezialzimmer für manuelle Arbeiten und für den Hauswirtschaftsunterricht sowie Informatikräume umfassen. Das bestehende Gebäude wird sanft reno-



viert werden, sodass es sein ursprüngliches Aussehen bewahren wird.

### 3.2. Umbau der Orientierungsschule des Glanebezirk einschliesslich Bau eines neuen Gebäudes

Um die Kapazität der OS zu erhöhen, startete der Gemeindeverband des Glanebezirks im Jahr 1996 ein Projekt für die Vergrösserung des Schulgebäudes und den Bau einer Dreifachturnhalle sowie eines Veranstaltungssaals, der 2005 unter dem Namen «Bicubic» eröffnet wurde.

Das Schulgebäude, das 1971 nach dem Konzept CROCS gebaut wurde, wurde noch nicht renoviert. Dieses Gebäude in modularer Bauweise, bei dem vorgefertigte Platten auf Metallpfosten und trägern ruhen und bei dem die Klassenzimmer mit versetzbaren Metalltrennwänden voneinander abgetrennt sind, erfüllt aber die aktuellen Vorgaben der Kantonalen Gebäudeversicherung nicht mehr.

Der Gemeindeverband will deshalb die bestehenden Räume neu organisieren. So sollen im Erdgeschoss Zimmer für bildnerisches Gestalten und für manuelle Arbeiten sowie zwei Küchen eingerichtet werden. Anstelle des Schwimmbads werden zwei Zimmer für Naturwissenschaften und Büros für den Mediationsdienst und die soziale Arbeit eingerichtet. Die technischen Räume unter dem Hallenbad bieten Platz für zwei Zimmer für Naturwissenschaften. Um eine natürliche Beleuchtung dieser Zimmer zu ermöglichen, sind Aushubarbeiten vorgesehen. Die heutige Turnhalle wird durch eine Bibliothek ersetzt.

Diese Neuorganisation der Räume bedingt den Bau eines neuen Gebäudes. Der Gemeindeverband Orientierungsschule des Glanebezirks beschloss deshalb, einen Architekturwettbewerb durchzuführen. Das Raumprogramm sieht ein Schwimmbad mit Sprunganlage, Schwimmbecken, Lehrschwimmbecken, Planschbecken, Räume für Sport (Fitness, Multisport, Psychomotoriktherapie usw.) sowie 4 Klassenzimmer von 78 m<sup>2</sup> vor.

## 4. Verpflichtungskredit

### 4.1. Neuer Verpflichtungskredit

Der für 2015 und die darauf folgenden Jahre erforderliche Verpflichtungskredit setzt sich wie folgt zusammen:

	Fr.
> Bau der dritten Orientierungsschule des Greyerzbezirks in Riaz	12 730 229.30
<b>gerundet:</b>	<b>12 731 000.00</b>

Dieser Verpflichtungskredit ist Gegenstand eines Dekrets, das nicht dem Finanzreferendum untersteht; denn nach Arti-

kel 24 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates gilt diese Ausgabe als gebundene Ausgabe.

## 5. Schlussbemerkung

Mit dem hier behandelten Projekt der Orientierungsschule in Riaz ist es möglich, einerseits den grösseren Schülerbeständen und andererseits den Bedürfnissen im Zusammenhang mit den neuen pädagogischen Methoden gerecht zu werden.

Deshalb ersuchen wir Sie, den vorliegenden Dekretsentwurf in seiner Gesamtheit gutzuheissen.

---

## Décret

du

**relatif au subventionnement de la construction,  
de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles  
du cycle d'orientation durant les années 2015 et suivantes**

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation;

Vu le règlement du 4 juillet 2006 sur les subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation;

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat;

Vu le message du Conseil d'Etat du 31 mars 2015;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

### Art. 1

<sup>1</sup> Un crédit d'engagement de 12 731 000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue du subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation durant les années 2015 et suivantes.

<sup>2</sup> Les subventions totales octroyées n'excéderont pas le montant suivant:

	<b>Fr.</b>
– Cycle d'orientation de la Gruyère à Riaz	12 730 229.30
montant arrondi à:	<b>12 731 000.00</b>

### Art. 2

<sup>1</sup> Les crédits de paiement correspondant aux subventions cantonales seront inscrits aux budgets financiers annuels et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

## Dekret

vom

**über Beiträge an den Bau, den Umbau  
und die Erweiterung von Orientierungsschulen  
im Jahr 2015 und in den folgenden Jahren**

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf das Gesetz vom 11. Oktober 2005 über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule;

gestützt auf das Reglement vom 4. Juli 2006 über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule;

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 31. März 2015;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

### Art. 1

<sup>1</sup> Für den Bau, den Umbau und die Erweiterung von Orientierungsschulen in den Jahren 2015 und folgende wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 12 731 000 Franken eröffnet.

<sup>2</sup> Insgesamt darf die kantonale Beteiligung folgenden Betrag nicht übersteigen:

	<b>Fr.</b>
– Orientierungsschule des Greyerzbezirks in Riaz	12 730 229.30
gerundet:	<b>12 731 000.00</b>

### Art. 2

<sup>1</sup> Die den Kantonsbeiträgen entsprechenden Zahlungskredite werden in den jährlichen Finanzvoranschlägen eingetragen und nach den Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

<sup>2</sup> Le versement des subventions se fera selon les disponibilités financières du canton.

**Art. 3**

Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier, la dépense étant considérée comme liée.

<sup>2</sup> Die Auszahlung der Beträge erfolgt nach den finanziellen Möglichkeiten des Staates.

**Art. 3**

Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum, da die Ausgabe als gebunden gilt.

Annexe

GRAND CONSEIL

2015-DAEC-10

**Projet de décret :**  
**Subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation pour les années 2015 et suivantes**

*Propositions de la commission ordinaire CO-2015-79*

---

*Présidence* : Jacques Vial

*Membres* : Jean Bertschi, Daniel Bürdel, Claude Chassot, Pierre Décrind, Olivier Flechtner, Christine Jakob, Isabelle Portmann, Nicolas Repond, Gilberte Schär, Andréa Wassmer

Entrée en matière

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

---

*Le 8 Juni 2015*

Anhang

GROSSER RAT

2015-DAEC-10

**Dekretsentwurf:**  
**Beiträge an den Bau, den Umbau und die Erweiterung von Orientierungsschulen im Jahr 2015 und in den folgenden Jahren**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2015-79*

---

*Präsidium* : Jacques Vial

*Mitglieder* : Jean Bertschi, Daniel Bürdel, Claude Chassot, Pierre Décrind, Olivier Flechtner, Christine Jakob, Isabelle Portmann, Nicolas Repond, Gilberte Schär, Andréa Wassmer

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

---

*Den 8. Juni 2015*

Annexe

**GRAND CONSEIL** **2015-DAEC-10**

*Propositions de la Commission des finances et de gestion*

**Projet de décret relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation durant les années 2015 et suivantes**

---

*La Commission des finances et de gestion fait les propositions suivantes au Grand Conseil*

**Entrée en matière**

Tacitement, la Commission propose au Grand Conseil, sous l'angle financier, d'entrer en matière sur ce projet de décret.

**Vote final**

Par 11 voix sans opposition ni abstention (2 membres excusés), la Commission propose au Grand Conseil, sous l'angle financier, d'accepter ce projet de décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat.

*Le 10 juin 2015*

Anhang

**GROSSER RAT** **2015-DAEC-10**

*Stellungnahme der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission*

**Dekretsentwurf über Beiträge an den Bau, den Umbau und die Erweiterung von Orientierungsschulen im Jahr 2015 und in den folgenden Jahren**

---

*Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:*

**Eintreten**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat unter dem finanziellen Gesichtspunkt stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

**Schlussabstimmung**

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat unter dem finanziellen Gesichtspunkt, diesen Dekretsentwurf in der Fassung des Staatsrates anzunehmen.

*Den 10. Juni 2015*

**Message 2015-DAEC-53**

21 avril 2015

---

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'une subvention pour le projet  
d'aménagement de l'Albeuve, à Gruyères et Bulle**

Nous avons l'honneur de vous présenter la requête des communes de Gruyères et Bulle concernant l'engagement d'une subvention de 875 000 francs en faveur du projet d'aménagement de l'Albeuve sur le territoire des communes de Gruyères et Bulle.

Le présent message s'articule comme suit:

**1. Considérations générales**

---

**2. Objectif et description du projet**

---

**3. Devis**

---

**4. Demande de subvention**

---

**5. Répartition des frais entre l'Etat et les communes**

---

**6. Développement durable**

---

**7. Conclusion****1. Considérations générales**

L'Albeuve prend sa source sur le flanc Est du Moléson à une altitude d'env. 1500 m. Elle s'écoule en direction du Nord-Est dans une vallée relativement encaissée jusqu'à déboucher sur son cône de déjection au droit du village de Pringy à une altitude d'env. 800 m. À l'aval de Pringy, l'Albeuve traverse la plaine entre Bulle et Gruyères avant de se jeter dans la Trême. Avant la confluence avec la Trême, l'Albeuve reçoit encore les eaux de son principal affluent, le ruisseau du Pra Melley provenant du village de Le Pâquier. Le bassin versant est de 8,6 km<sup>2</sup> à la hauteur du village de Pringy, de 9 km<sup>2</sup> juste avant la confluence avec le ruisseau du Pra Melley et de 19,4 km<sup>2</sup> à son embouchure dans la Trême. La partie boisée du bassin versant atteint environ 30% de la surface. Les pentes du cours d'eau sont d'env. 9% en amont du village de Pringy puis décroissent progressivement pour atteindre env. 3% entre la voie ferrée et son embouchure dans la Trême.

Le bassin versant appartient géologiquement aux calcaires. Dans la partie centrale de son cours, le lit s'est creusé dans des terrains morainiques et fluvio-glaciaires; en aval, il traverse des alluvions récentes, graviers et sables. L'exposition de son bassin versant et la friabilité des terrains traversés font de l'Albeuve un cours d'eau à caractère torrentiel extrêmement

prononcé, caractérisé par des crues fréquentes et importantes et un charriage très irrégulier.

Plusieurs événements importants sont répertoriés dans les archives, dont notamment les crues de 1910, 1915, 1927, 1955, 1968 ainsi que le dernier événement du 29 juillet 1990, durant lequel une crue catastrophique engendra des dégâts dans tout le bassin versant; la route cantonale Pringy-Moléson fût d'ailleurs emportée sur plusieurs centaines de mètres.

Le cours de l'Albeuve est stabilisé par de nombreux ouvrages transversaux et longitudinaux construits suite aux diverses crues.

En 2002, les études pour l'établissement des cartes de dangers naturels ont été établies sur le secteur du massif Niremont-Moléson. Malgré la construction de nombreux ouvrages de protection dans le bassin versant, une zone de dangers a été identifiée sur pratiquement l'ensemble du village de Pringy avec des zones de dangers élevées, moyennes et faibles. Cette situation de dangers provient du fait que dès l'entrée à travers le village, l'Albeuve se trouve perchée au-dessus de son cône de déjection et par endroits à un niveau supérieur à la route cantonale Pringy-Moléson. Les études ont relevé que

de nombreux matériaux pouvaient se déposer et provoquer des débordements.

La position «artificielle» (le cours a été corrigé probablement au 18<sup>e</sup> siècle) engendre des risques relativement importants car certains écoulements ne peuvent plus retourner dans l'Albeuve en cas de débordements. Cette situation de dangers est ainsi très dommageable pour le village de Pringy.

Des capacités d'écoulement insuffisantes sont également signalées sur le cours à l'aval jusqu'à l'embouchure dans la Trême, notamment au droit du pont ferroviaire et au pont de la route cantonale des Saugys (route Pringy-Le Pâquier).

Dès lors, la commune a décidé d'établir un projet de mesures de protection contre les crues permettant de protéger le village contre le débordement de l'Albeuve.

## 2. Objectif et description du projet

L'objectif de protection principal est d'augmenter la capacité d'écoulement du lit aux endroits critiques pour assurer une protection jusqu'à un niveau de crues se produisant en moyenne tous les cent ans (crue centennale). Cette augmentation de capacité implique des exhaussements de digues, l'abaissement d'un barrage en béton et la construction d'ouvrages de rétention de matériaux en amont permettant la limitation de ces apports. Dans une moindre mesure, un aménagement limitant l'érosion du lit est prévu en amont du village de Pringy.

Le cas de surcharge a été pris en compte afin de réduire les dommages dans une situation où le débit dépasserait celui retenu pour le dimensionnement du projet (gestion du risque résiduel).

De plus, des mesures complémentaires seront prises dans le cadre du plan d'intervention d'urgence qui fixera les actions temporaires à entreprendre (sacs de sable, surveillances aux ponts).

Description des mesures constructives de l'amont vers l'aval:

- > construction d'un barrage complémentaire en béton pour stabiliser le lit juste à l'amont du lieudit «La Loue»;
- > agrandissement d'un dépotoir à matériaux et création d'une zone d'épandage à matériaux au lieudit «Pont de La Loue» à l'amont du village pour la limitation des apports en matériaux solides dans le tronçon aval;
- > augmentation du profil d'écoulement par abaissement d'un barrage en béton et construction de digues en terre et de murets en béton au droit de la menuiserie Gachet SA, modification de la place derrière la scierie pour permettre le retour des eaux en cas de dépassement de la capacité d'écoulement (cas de surcharge);
- > augmentation du profil d'écoulement au droit du pont ferroviaire par exhaussement de la rive droite et

construction d'un muret au droit du tablier du pont (côté amont);

- > augmentation du profil d'écoulement à l'amont et à l'aval du pont des Saugys (route cantonale) par exhaussement de la rive droite.

De plus une revitalisation du tronçon aval depuis la route cantonale Bulle-Epagny jusqu'à la confluence avec la Trême est prévue afin d'améliorer le bilan écologique des travaux d'endiguement à l'amont.

Description des mesures de revitalisation:

- > élargissement du lit sous la forme d'un cours d'eau naturel, sur un tronçon d'environ 200 m en amont de la confluence avec la Trême. Cet élargissement diminue également la probabilité d'inondation du camping en rive droite en passant d'un danger faible à un danger résiduel;
- > abaissement du lit par la réalisation d'échancrures dans les deux barrages formant un dépotoir à matériaux juste à l'amont du pont de la route cantonale Bulle-Epagny; le volume du dépotoir sera réduit sans conséquences pour le tronçon aval. Cette mesure a pour objectif de prolonger de plus d'un kilomètre le tronçon libre à la migration du poisson.

Sur le plan de l'aménagement du territoire, l'espace réservé au cours d'eau a été délimité dans le cadre du projet. Une réglementation spéciale sera intégrée au plan d'aménagement local pour les constructions sensibles dans la zone restant en dangers résiduels. La zone de dangers résiduels est celle touchée par les débordements dus à des crues extrêmes.

Concernant l'entretien, la commune devra veiller à évacuer les bois morts et enlever la végétation du profil d'écoulement dans la partie boisée au-dessus du village de Pringy; des mesures constructives d'entretien des ouvrages existants sur le cours d'eau à l'amont devront également être planifiées à terme pour maintenir la fonction protectrice des ouvrages.

## 3. Devis

### Secteur «La Loue»

Construction du dépotoir à matériaux et construction d'un barrage complémentaire en béton juste à l'amont Fr. 570 000

### Secteur Menuiserie Gachet

Abaissement du barrage en béton, exhaussement de la berge droite et adaptation de la place Fr. 335 000

### Secteur ponts ferroviaire et «des Saugys»

Exhaussement de berges en rive droite et construction d'un muret au droit du tablier du pont ferroviaire Fr. 50 000

**Secteur amont route cantonale Bulle–Epagny**

Abaissement des deux barrages en béton Fr. 225 000

**Secteur route cantonale Bulle–Epagny à la confluence avec la Trême**

Elargissement du lit pour la revitalisation Fr. 510 000

Total travaux Fr. 1 690 000

Installations de chantier, 10% Fr. 169 000

Divers et imprévus, env. 10% Fr. 186 000

Honoraires notaire, géomètre et ingénieur civil Fr. 260 000

Acquisitions de terrains Fr. 10 000

Total Fr. 2 315 000

TVA 8,0% Fr. 185 200

Fr. 2 500 200

**Total général arrondi Fr. 2 500 000**

Les coûts concernant le tronçon revitalisé à l'amont de la confluence seront répartis entre les communes de Gruyères et Bulle compte tenu que l'Albeuve est en limite de leur territoire. Les coûts des travaux à l'amont sont à la charge intégrale de la commune de Gruyères.

**4. Demande de subvention**

Les communes de Gruyères et de Bulle sollicitent une subvention pour la réalisation des mesures de protection contre les crues et de revitalisation sur l'Albeuve.

La conception du projet a été définie d'entente avec la Confédération. Les travaux feront également l'objet d'une subvention fédérale conformément aux conventions-programmes passées avec l'Office fédéral de l'environnement dans le cadre de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Le taux de la contribution fédérale RPT est de 45%. Ce taux est composé d'une subvention de base de 35% pour la protection contre les crues et de 10% de subvention complémentaire pour la revitalisation du tronçon inférieur. Ce taux complémentaire s'applique sur l'ensemble des coûts du projet.

Cette contribution fédérale représente un montant de 1 125 000 francs (45% de 2 500 000).

Le projet a fait l'objet d'un permis de construire octroyé par le Préfet de la Gruyère le 14 juillet 2014.

En référence aux articles 47, 48 et 49 de la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux et aux articles 60, 61 et 63 du règlement sur les eaux du 21 juin 2011, il est proposé d'accorder aux communes de Gruyères et Bulle une subvention de 27% ainsi que des compléments de 5% pour les travaux d'aménagement de cours d'eau en région de montagne et de 10% pour la revitalisation, soit un total de 42%, au prorata des dépenses respectives des communes.

Le total des subventions versées par les collectivités publiques ne peut toutefois pas dépasser 80% des coûts, selon la loi cantonale sur les subventions du 17 novembre 1999. La contribution cantonale est ainsi limitée à 35% des coûts (45% de la Confédération + 35% de l'Etat = 80%), correspondant à **875 000 francs**.

Ce montant est payable selon l'avancement des travaux et les disponibilités du budget.

Pour rappel, le seuil de compétence du Conseil d'Etat en matière de subventionnement des aménagements de cours d'eau est, selon l'article 47 de la loi sur les eaux, de 500 000 francs; c'est pourquoi l'aval du Grand Conseil est requis.

**5. Répartition des frais entre l'Etat et les communes**

Ce projet n'influence pas la répartition des frais entre l'Etat et les communes.

Il n'a pas d'influence sur l'effectif du personnel de l'Etat et n'est pas concerné par les questions d'eurocompatibilité. Le présent décret n'est pas soumis au référendum financier.

**6. Développement durable**

Du point de vue économique, le projet permet d'augmenter de manière durable la sécurité de l'espace vital et économique du village et réduit ainsi le potentiel de dommages en cas de crues.

Du point de vue environnemental, le projet apporte de sensibles améliorations par la revitalisation du tronçon aval entre la route cantonale Bulle–Epagny et l'embouchure dans la Trême. Il permet également le rétablissement de la migration piscicole de l'embouchure dans la Trême jusqu'au village de Pringy.

Du point de vue sociétal, le tronçon revitalisé crée un nouvel espace naturel et un lieu de détente pour les habitants.

**7. Conclusion**

Nous vous invitons à adopter ce projet de décret en accordant la subvention sollicitée par les communes de Gruyères et Bulle pour l'aménagement et la revitalisation de l'Albeuve.

**Annexes:**

1. Bassin versant de l'Albeuve
2. Situation des mesures de protection
3. Carte des dangers état actuel (avant mesures)
4. Carte des dangers état futur (après mesures)



**Botschaft 2015-DAEC-53**

21. April 2015

—

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Dekretsentwurf über einen Beitrag an das Ausbauprojekt für die Albeuve in Gruyères  
und Bulle**

Wir unterbreiten Ihnen das Gesuch der Gemeinden Gruyères und Bulle um Zusicherung einer Subvention von 875 000 Franken zugunsten des Ausbaus der Albeuve auf deren Gemeindegebiet.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

- 1. Allgemeine Erwägungen**

---

- 2. Ziel und Beschreibung des Projekts**

---

- 3. Kostenvoranschlag**

---

- 4. Subventionsbegehren**

---

- 5. Kostenaufteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden**

---

- 6. Nachhaltige Entwicklung**

---

- 7. Schlussfolgerung**

**1. Allgemeine Erwägungen**

Die Quelle der Albeuve liegt am Osthang des Moléson auf rund 1500 m ü. M. Von dort fliesst sie in einem Talkessel weiter Richtung Nordosten und erreicht auf rund 800 m ü. M. ihren Schwemmkegel bei Pringy. Unterhalb von Pringy quert das Fliessgewässer die Ebene zwischen Bulle und Gruyères und mündet schliesslich in die Trême. Bevor die Albeuve in die Trême mündet, erhält sie Wasser von ihrem wichtigsten Zufluss, dem Pra Melley, der vom Dorf Le Pâquier her kommt. Das Einzugsgebiet umfasst 8,6 km<sup>2</sup> bei Pringy, 9,0 km<sup>2</sup> unmittelbar vor dem Zusammenfluss mit dem Bach Pra Melley und 19,4 km<sup>2</sup> bei der Einmündung in die Trême. Der bewaldete Teil des Einzugsgebiets macht rund 30% der Fläche aus. Das Gefälle beträgt rund 9% oberhalb von Pringy und nimmt dann stetig ab, um zwischen der Eisenbahnlinie und der Einmündung in die Trême rund 3% zu erreichen.

Das Einzugsgebiet liegt in Kalkformationen. Im zentralen Teil des Fliessgewässers liegt sein Bett in Moränenboden und glazialen Schotter; weiter unten quert das Fliessgewässer interglaziales Geschiebe, Kies und Sand. Die Exposition des Einzugsgebiets und die Brüchigkeit der Gelände, durch die das Fliessgewässer fliesst, erklären den ausgeprägten Wildbachcharakter der Albeuve. Sie führt regelmässig bedeuten-

des Hochwasser und zeichnet sich durch eine äusserst unregelmässige Geschiebeführung aus.

In den Archiven sind denn auch mehrere bedeutende Ereignisse verzeichnet, namentlich die Hochwasser von 1910, 1915, 1927, 1955 und 1968 sowie das letzte Ereignis vom 29. Juli 1990, bei welchem eine Hochwasserkatastrophe im ganzen Einzugsgebiet Schäden anrichtete. Dabei wurde auch die Kantonsstrasse Pringy–Moléson über mehrere hundert Meter weggeschwemmt.

Die Albeuve wurde nach den Hochwassern mit zahlreichen Quer- und Längsbauwerken stabilisiert.

2002 wurden die Grundlagen für die Gefahrenkarten im Sektor Niremout–Moléson erstellt. Trotz der zahlreichen Schutzbauten im Einzugsgebiet verbleibt praktisch das gesamte Dorf Pringy in einer Gefahrenzone mit teils erheblicher, teils mittlerer und teils geringer Gefährdung. Diese Gefährdung ist darauf zurückzuführen, dass sich die Albeuve ab Dorfeingang oberhalb seines Schwemmkegels und teilweise über der Kantonsstrasse Pringy–Moléson befindet. Die verschiedenen Studien haben gezeigt, dass es zu bedeutenden Materialablagerungen und dadurch zu Überschwemmungen kommen kann.

Die «künstliche» Position (der Lauf wurde wahrscheinlich im 18. Jahrhundert korrigiert) führt zu relativ grossen Risiken, weil die Albeuve an gewissen Stellen nach einem Austreten nicht mehr in ihr Bett zurückfliessen kann. Insgesamt ist die Gefährdungssituation ein grosses Problem für das Dorf Pringy.

Weiter unten und bis zur Einmündung in die Trême ist die Abflusskapazität der Arbogne teilweise ungenügend. Dies gilt insbesondere bei der Eisenbahnbrücke und der Kantonsstrassenbrücke Les Saugys (Kantonsstrasse Pringy–Le Pâquier).

Aus diesen Gründen hat die Gemeinde zum Schutz des Dorfs ein Hochwasserschutzprojekt ausgearbeitet.

## 2. Ziel und Beschreibung des Projekts

Mit dem Projekt soll vor allem die Abflusskapazität des Flussbetts an den heiklen Stellen vergrössert werden, um ein Hochwasserschutz für ein 100-jährliches Ereignis zu gewährleisten. Hierfür müssen Dämme erhöht und eine Betonsperre abgesenkt werden. Des Weiteren sollen bachaufwärts Geschiebesammler zur Reduktion der Geschiebeführung im Unterwasser erstellt werden. In geringerem Ausmass sind oberhalb von Pringy Ausbauarbeiten geplant, die das Problem der Erosion mindern werden.

Zudem ist ein Konzept vorgesehen (Berücksichtigung des Überlastfalls), um die Schäden bei einem Hochwasser, welches das Bemessungshochwasser übersteigt, in Grenzen zu halten (Restrisikobewirtschaftung).

Im Rahmen eines Notfallplans werden als Ergänzung temporäre Massnahmen (Sandsäcke, Überwachung der Brücken) getroffen werden.

Beschreibung der baulichen Massnahmen in Bachrichtung:

- > Bau einer zusätzlichen Betonsperre, um das Bett unmittelbar oberhalb von «La Loue» zu stabilisieren;
- > Vergrösserung eines Geschiebesammlers und Schaffung einer Überschwemmungsfläche für Geschiebe bei «Pont de La Loue» (oberhalb des Dorfs), um die Geschiebeführung im Unterwasser zu verringern;
- > Vergrösserung des Durchflussprofils, indem eine Betonsperre abgesenkt wird sowie ein Erddamm und Betonmauern bei der Schreinerei Gachet gebaut werden; Umbau des Platzes hinter der Schreinerei, um im Überlastfall (Überschreitung der Abflusskapazität) den Rückfluss des Wassers zu ermöglichen;
- > Vergrösserung des Durchflussprofils bei der Eisenbahnbrücke mit einer Erhöhung des rechten Ufers und dem Bau einer Mauer bei der Brückenplatte (auf der bachaufwärts gelegenen Seite);
- > Vergrösserung des Durchflussprofils oberhalb und unterhalb der Kantonsstrassenbrücke Les Saugys mit einer Erhöhung des rechten Ufers.

Darüber hinaus soll der Abschnitt zwischen der Kantonsstrasse Bulle–Epagny und der Einmündung in die Trême revitalisiert werden, um die Ökobilanz der Wasserbauarbeiten bachaufwärts zu verbessern.

Beschreibung der Revitalisierungsmassnahmen:

- > Verbreiterung des Betts in Form eines natürlichen Fliessgewässers auf einem rund 200 m langen Abschnitt oberhalb der Einmündung in die Trême; mit dieser Verbreiterung wird auch das Risiko einer Überschwemmung des Campingplatzes am rechten Ufer verringert (aus der geringen Gefährdung wird auf diese Weise eine Restgefährdung);
- > Absenkung des Betts unmittelbar oberhalb der Kantonsstrassenbrücke (Bulle–Epagny) mittels Einbuchtungen in den beiden Sperren, die Geschiebe sammeln; das Volumen des Sammlers wird ohne Folgen für das Unterwasser verkleinert werden können. Damit kann der fischgängige Abschnitt um über einen Kilometer verlängert werden.

In Bezug auf die Raumplanung kann festgehalten werden, dass der Gewässerraum im Rahmen dieses Projekts definiert wurde. Des Weiteren werden spezifische Vorgaben in der Ortsplanung für die sensiblen Bauten in der Zone festgelegt, in der auch nach den Massnahmen eine Restgefährdung bleibt (Zonen mit Restgefährdung können bei einem Extremhochwasser überschwemmt werden).

Zum Unterhalt ist zu sagen, dass die Gemeinde dafür wird sorgen müssen, dass das Abflussprofil im bewaldeten Abschnitt oberhalb von Pringy nicht durch totes Holz und die Vegetation beeinträchtigt wird. Zudem müssen mittelfristig bauliche Unterhaltsmassnahmen für die bestehenden Bauwerke am Wasserlauf und seinen bachaufwärts liegenden Zuflüssen geplant werden, um ihre Schutzfunktion aufrechtzuerhalten.

## 3. Kostenvoranschlag

### Sektor «La Loue»

Bau des Geschiebesammlers und einer zusätzlichen Betonsperre bachaufwärts Fr. 570 000

### Sektor Schreinerei Gachet

Absenkung der Betonsperre, Erhöhung der rechten Uferböschung und Umbau des Platzes Fr. 335 000

### Sektor Eisenbrücke und

#### Kantonsstrassenbrücke Les Saugys

Erhöhung der rechten Uferböschung und Bau einer Mauer bei der Eisenbahnbrücke Fr. 50 000

### Sektor oberhalb der Kantonsstrasse

#### Bulle–Epagny

Absenkung der beiden Betonsperren Fr. 225 000

**Sektor Kantonsstrasse Bulle–Epagny bis Einmündung in die Trême**

Verbreiterung des Betts (Revitalisierung)	Fr. <u>510 000</u>
Total Bauarbeiten	Fr. 1 690 000
Baustelleneinrichtung, 10%	Fr. 169 000
Verschiedenes und Unvorhergesehenes, ca. 10%	Fr. 186 000
Honorare Notar, Geometer und Bauingenieur	Fr. 260 000
Landerwerb	Fr. <u>10 000</u>
Total	Fr. 2 315 000
MWST 8,0%	Fr. <u>185 200</u>
	Fr. 2 500 200

**Gesamttotal gerundet Fr. 2 500 000**

Die Kosten für die Revitalisierung des Abschnitts bis zur Einmündung werden von den Gemeinden Gruyères und Bulle getragen, da die Albeuve hier entlang der Gemeindegrenzen verläuft. Die Arbeiten auf den bachaufwärts liegenden Abschnitten gehen vollständig zulasten der Gemeinde Gruyères.

**4. Subventionsbegehren**

Die Gemeinden Gruyères und Bulle begehren eine Subvention für die Realisierung der Hochwasserschutz- und Revitalisierungsmassnahmen an der Albeuve.

Das Projekt wurde mit dem Einverständnis des Bundes ausgearbeitet. Die Arbeiten werden gestützt auf die Programmvereinbarungen mit dem Bundesamt für Umwelt, die im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) geschlossen wurden, auch vom Bund subventioniert. Der Satz des Bundesbeitrags nach NFA beträgt 45%. Der Beitragssatz setzt sich aus einer Subvention von 35% für den Hochwasserschutz und einer zusätzlichen Subvention von 10% für die Revitalisierung des unteren Abschnitts zusammen. Grundlage für die Berechnung dieser zusätzlichen Subvention sind die Gesamtkosten des Projekts.

Der Bundesbeitrag beläuft sich somit auf 1 125 000 Franken (45% von 2 500 000 Franken).

Der Oberamtmann des Greyerzbezirks hat am 14. Juli 2014 die Baubewilligung für das Projekt erteilt.

Gestützt auf die Artikel 47 bis 49 des Gewässergesetzes vom 18. Dezember 2009 (GewG) und die Artikel 60, 61 und 63 des Gewässerreglements vom 21. Juni 2011 (GewR) wird vorgeschlagen, den Gemeinden Gruyères und Bulle einen Kantonsbeitrag von 42% zu gewähren (27% für die Wasserbauarbeiten plus 5% für Arbeiten im Berggebiet plus 10% für Revitalisierungsarbeiten); der Beitrag wird unter den Gemeinden im Verhältnis ihrer Ausgaben aufgeteilt.

Laut Subventionsgesetz (SubG) vom 17. November 1999 darf der Gesamtbetrag der von der öffentlichen Hand gewährten

Finanzhilfen und Abgeltungen für ein bestimmtes Objekt 80% der anrechenbaren Ausgaben nicht übersteigen. Der Kantonsbeitrag wird deshalb auf 35% der Kosten begrenzt (45% Bundesbeiträge + 35% Kantonsbeiträge = Gesamtbeitrag von 80%), was einen Betrag von **875 000 Franken** ergibt.

Dieser Betrag wird entsprechend dem Fortschreiten der Arbeiten und den zur Verfügung stehenden Mitteln ausbezahlt.

Zur Erinnerung: Nach Artikel 47 GewG kann der Staatsrat nur über Beiträge bis 500 000 Franken entscheiden. Aus diesem Grund muss der Grosse Rat seine Zustimmung geben.

**5. Kostenaufteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden**

Dieses Projekt hat keinen Einfluss auf die Kostenaufteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

Es hat keinen Einfluss auf den Personalbestand des Staates und ist nicht von Fragen der Eurokompatibilität betroffen. Das Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.

**6. Nachhaltige Entwicklung**

**Wirtschaft:** Das Projekt verbessert die Sicherheit des Wirtschafts- und Lebensraums von Pringy auf dauerhafte Weise und verringert das Schadenpotenzial infolge von Hochwasser.

**Umwelt:** Dank der Revitalisierung des Abschnitts zwischen der Kantonsstrasse Bulle–Epagny und der Einmündung in die Trême verbessert das Projekt auf bedeutende Weise die ökologische Situation. Ausserdem wird dadurch die Fischwanderung zwischen der Einmündung in die Trême und das Dorf Pringy wiederhergestellt.

**Gesellschaft:** Mit der Revitalisierung werden am betroffenen Fließgewässerabschnitt ein neuer natürlicher Raum und ein Erholungsraum für die Bevölkerung geschaffen.

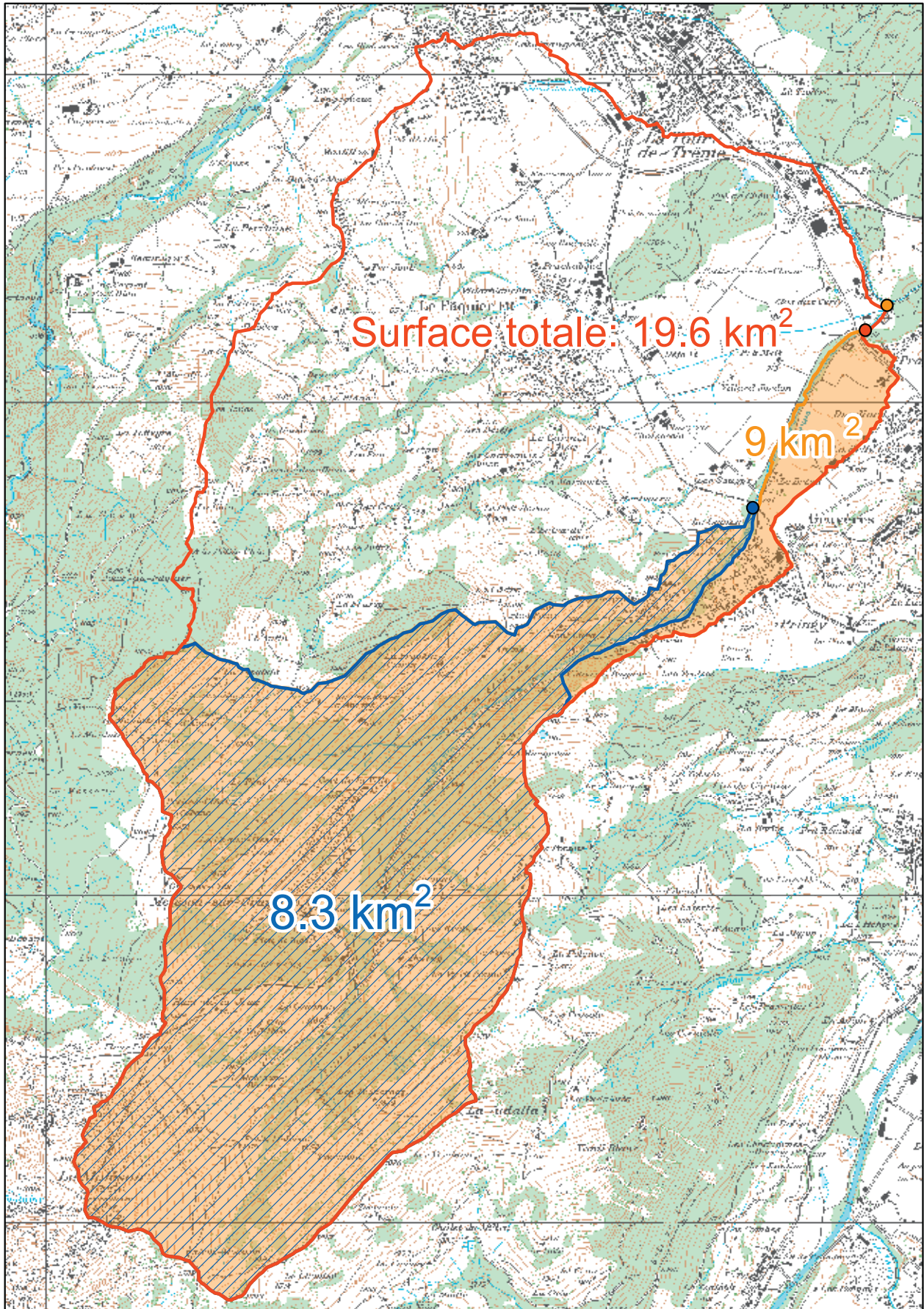
**7. Schlussfolgerung**

Wir beantragen Ihnen, den Dekretsentwurf für die Gewährung der Subvention, welche die Gemeinden Gruyères und Bulle für den Ausbau und die Revitalisierung der Albeuve beantragt haben, anzunehmen.

**Anhänge:**

1. Einzugsgebiet der Albeuve
2. Situationsplan Schutzmassnahmen
3. Gefahrenkarte, Situation heute, vor der Verwirklichung der Massnahmen
4. Gefahrenkarte, Situation nach der Verwirklichung der Massnahmen

# Bassin versant de l'Albeuve

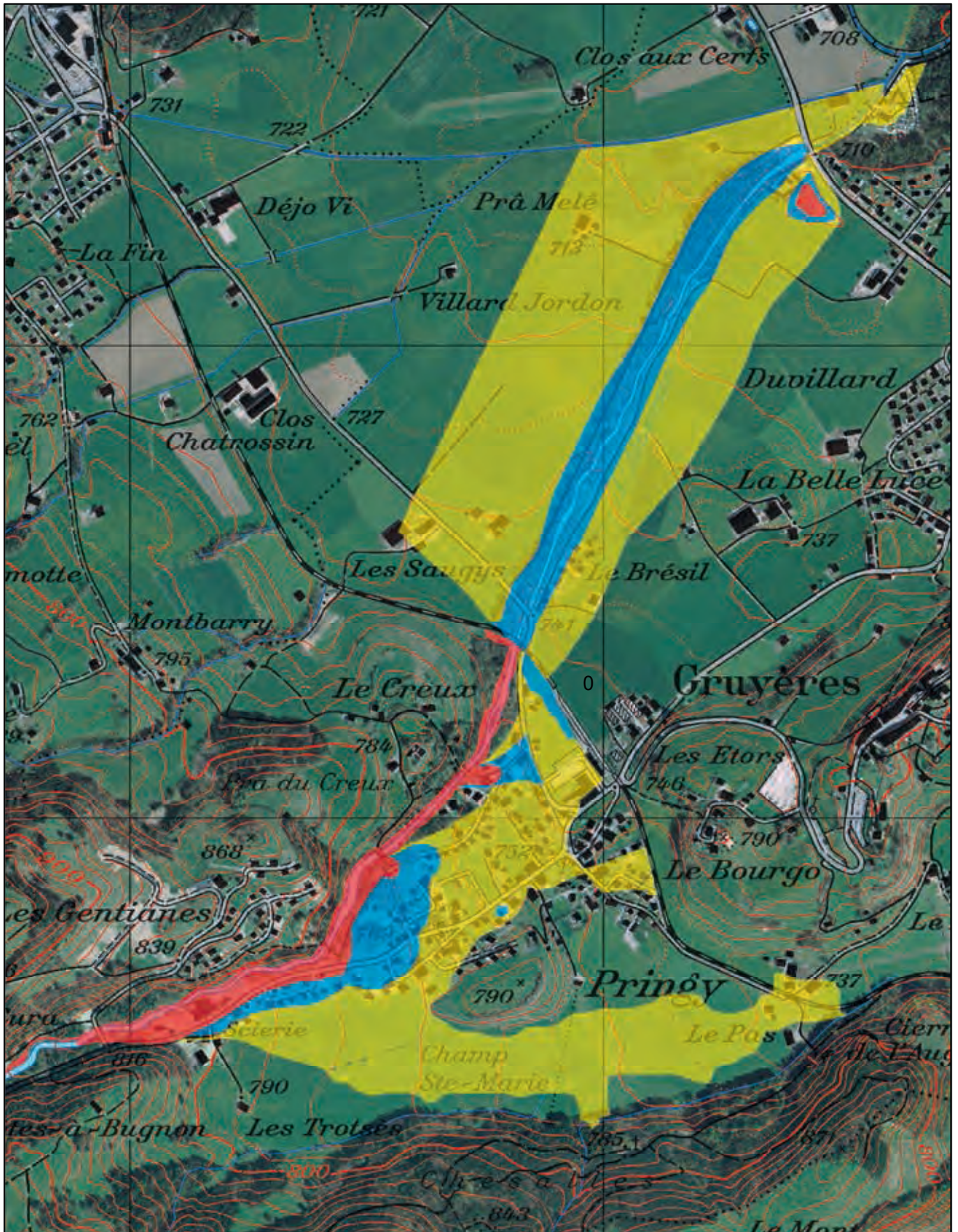


# Situation générale



1:10'000

# Carte des dangers inondations - état avant mesures



# Carte des dangers inondations - état après mesures



## Décret

du

### relatif à l'octroi d'une subvention pour le projet d'aménagement de l'Albeuve, à Gruyères et Bulle

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux;

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat;

Vu le message du Conseil d'Etat du 21 avril 2015;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

#### Art. 1

La requête des communes de Gruyères et de Bulle relative à la réalisation des mesures de protection contre les crues et de revitalisation sur l'Albeuve est acceptée.

#### Art. 2

<sup>1</sup> Une subvention égale à 35% de la dépense estimée à 2 500 000 francs, mais 875 000 francs au maximum, est accordée aux communes de Gruyères et Bulle.

<sup>2</sup> Cette dépense sera supportée par le centre de charges SPCH, «Section Lacs et cours d'eau – Subventions cantonales». Elle sera octroyée en fonction de l'avancement des travaux et des disponibilités du budget.

#### Art. 3

Les communes de Gruyères et Bulle s'engagent, en acceptant la subvention, à maintenir les ouvrages en bon état.

#### Art. 4

Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.

## Dekret

vom

### über einen Beitrag an das Ausbauprojekt für die Albeuve in Gruyères und Bulle

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf das Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009;

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 21. April 2015;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### Art. 1

Das Gesuch der Gemeinden Gruyères und Bulle für die Hochwasserschutz- und Revitalisierungsmassnahmen an der Albeuve wird genehmigt.

#### Art. 2

<sup>1</sup> Den Gemeinden Gruyères und Bulle wird ein Beitrag von 35% der mit 2 500 000 Franken veranschlagten Arbeiten gewährt, höchstens aber 875 000 Franken.

<sup>2</sup> Diese Ausgabe wird unter der Kostenstelle SPCH, «Sektion Gewässer – Kantonsbeiträge», verbucht und entsprechend dem Fortschritt der Arbeiten und den zur Verfügung stehenden Mitteln gewährt.

#### Art. 3

Die Gemeinden Gruyères und Bulle verpflichten sich mit der Annahme des Beitrags, die Bauwerke in gutem Zustand zu erhalten.

#### Art. 4

Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.



Annexe

GRAND CONSEIL

2015-DAEC-53

**Projet de décret :**  
**Subvention pour le projet d'aménagement de l'Albeuve, à Gruyères et Bulle**

*Propositions de la Commission des routes et cours d'eau  
 CRoutes*

*Présidence* : Elian Collaud

*Vice-présidence* : Pierre-André Page

*Membres* : Christian Ducotterd, Josef Fasel, Fritz Glauser, Ueli Johner-  
 Etter, François Roubaty, Pierre-André Page, Rose-Marie Rodriguez, Silvio  
 Serena, Simon Bischof, Jean-Daniel Wicht

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 8 voix sans opposition ni abstention (3 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie II (débat organisé).

*Le 28 mai 2015*

Anhang

GROSSER RAT

2015-DAEC-53

**Dekretsentwurf:**  
**Beitrag an das Ausbauprojekt für die Albeuve in Gruyères und Bulle**

*Antrag der Kommission für Strassen und Wasserbau StraK*

*Präsidium* : Elian Collaud

*Vize-Präsidium* : Pierre-André Page

*Mitglieder* : Christian Ducotterd, Josef Fasel, Fritz Glauser, Ueli Johner-  
 Etter, François Roubaty, Pierre-André Page, Rose-Marie Rodriguez, Silvio  
 Serena, Simon Bischof, Jean-Daniel Wicht

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 8 ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (3 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie II (organisierte Debatte) behandelt wird.

*Den 28. Mai 2015*

**Message 2014-DIAF-9**

4 novembre 2014

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi sur la médiation administrative (LMéd)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur la médiation administrative. Ce projet de loi met en œuvre l'article 119 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004<sup>1</sup> dont le libellé est le suivant: «*Médiation: Le Conseil d'Etat institue, en matière administrative, un organe de médiation indépendant*».

La concrétisation de cette disposition constitutionnelle constitue le projet numéro 30 de la planification décidée par le Conseil d'Etat dans le cadre du programme de mise en œuvre de la Constitution.

<b>1. Généralités</b>	<b>2</b>
1.1. Notion	2
1.2. Distinctions	2
1.2.1. Médiation et ombudsman	2
1.2.2. Médiation et conciliation	3
<b>2. Survol de la législation</b>	<b>3</b>
2.1. Au niveau international	3
2.2. Au niveau fédéral	3
2.2.1. Le projet de Bureau fédéral de médiation	3
2.2.2. Les institutions de médiation spécifiques au sein de l'administration fédérale	4
2.3. Au niveau cantonal	4
2.3.1. Bâle-Ville	4
2.3.2. Bâle-Campagne	4
2.3.3. Zurich	5
2.3.4. Zoug	5
2.3.5. Vaud	5
2.3.6. Genève	5
2.4. Au niveau communal	6
<b>3. L'utilité et les risques de la médiation administrative</b>	<b>6</b>
3.1. L'utilité de la médiation administrative	6
3.2. Les risques de la médiation administrative	6
<b>4. Vers l'instauration d'un organe de médiation administrative dans le canton de Fribourg</b>	<b>6</b>
4.1. Les interventions parlementaires	6
4.1.1. Le postulat Louis-Marc Perroud	6
4.1.2. Le postulat Beat Vonlanthen/Marie-Louise Rudaz-Spicher	7
4.1.3. La motion Louis Duc	7
4.2. La genèse de l'article 119 de la Constitution	7
4.3. Un médiateur ou un ombudsman?	7
4.4. La genèse du projet de loi	8
<b>5. Les résultats de la consultation</b>	<b>8</b>
5.1. Quelques remarques ou réflexions régulièrement formulées	8
5.2. Les aménagements issus de la consultation	9
5.3. Les propositions écartées en tout ou en partie	10

<sup>1</sup> CstFR; RSF 10.1.

5.3.1.	L'exclusion des procédures administratives pendantes	10
5.3.2.	La concrétisation du rôle de médiation du préfet dans les affaires communales	11
5.3.3.	Certaines exclusions, jugées inappropriées, du champ d'application	12
5.3.4.	L'obligation d'être d'origine suisse	13
<b>6. Les grandes lignes du projet</b>		<b>13</b>
6.1.	La médiation administrative sur le plan cantonal	13
6.2.	La médiation administrative sur le plan communal	14
<b>7. Commentaire des articles du projet de loi</b>		<b>14</b>
<b>8. Les conséquences du projet</b>		<b>21</b>
8.1.	La conformité à la constitution du canton de Fribourg	21
8.2.	Le programme de législation	21
8.3.	Les conséquences financières et en personnel	21
8.4.	Les conséquences sur les relations entre l'Etat et les communes	21
8.5.	La conformité au droit fédéral et l'eurocompatibilité	22
8.5.1.	Le droit fédéral	22
8.5.2.	Le droit européen	22
8.5.3.	Le Conseil de l'Europe	22
8.6.	Les incidences sur le développement durable	22

## 1. Généralités<sup>1</sup>

### 1.1. Notion

La médiation est usuellement définie comme un processus dans lequel une tierce personne, le médiateur ou la médiatrice, se joint aux parties et à leurs avocats afin d'aider les premières à communiquer et à négocier effectivement une solution volontaire à leur conflit<sup>2</sup>. La médiation administrative a cependant ceci de particulier qu'elle consiste en un moyen de résoudre un conflit entre un ou plusieurs usagers et une collectivité publique. Dans ce contexte, elle *n'a pas* pour but de se substituer à l'action souveraine de l'Etat, qui doit pouvoir imposer sa volonté par des décisions administratives prises dans le respect des droits procéduraux, en particulier le droit d'être entendu et l'aménagement de voies de recours. La médiation administrative ne tend par conséquent pas à remplacer la décision administrative et le résultat de la médiation ne peut en aucun cas mener à une «simple» transaction<sup>3</sup>. Au contraire, la médiation s'inscrit dans le processus de décision et vise, dans ce cadre, à atteindre les objectifs suivants:

- > permettre une meilleure information des personnes participantes et plus de transparence;
- > améliorer la qualité des décisions de l'administration;
- > assurer une collaboration en vue de la résolution des conflits de manière utile pour tous;
- > permettre une acceptation durable des résultats par toutes les personnes participantes<sup>4</sup>.

### 1.2. Distinctions

#### 1.2.1. Médiation et ombudsman

Tandis que le médiateur ou la médiatrice doit uniquement accompagner les parties en vue d'une solution amiable au conflit, le rôle de l'ombudsman peut s'approcher de celui d'un surveillant ou d'une surveillante de l'administration. Le médiateur ou la médiatrice n'intervient qu'avec l'accord de toutes les parties (tant l'administration que les parties privées) et en principe sur décision de l'autorité<sup>5</sup>. Par contre, l'ombudsman intervient soit de sa propre initiative, soit à la demande d'une personne qui se plaint du fonctionnement de l'administration. L'administration n'a par conséquent d'autre

<sup>1</sup> Cf. ALEXIS OVERNEY, *La médiation en matière administrative*, in: La médiation dans l'ordre juridique suisse, Bâle 2011, p. 191ss.

<sup>2</sup> OTMAR SCHNEIDER, *Grundlegendes zu Einigung und Mediation*, in: Justice-Justiz-Giustizia 2010/4, p. 7 ss, 8; Nancy A. Welsh, *The Importance of Context in Comparing the Worldwide Institutionalization of Court-Connected Mediation*, in: Arnold Ingen-Housz (ed.), *ADR in Business, Practice Across Countries and Cultures*, Vol. II, Netherlands 2011, p. 120; pour un exposé des différentes définitions adoptées en doctrine, v. Ulrike Rüssel, *Mediation in komplexen Verwaltungsverfahren*, Baden-Baden, 2003 (cité: Rüssel), p. 76 s.

<sup>3</sup> THOMAS PFISTERER, *Einigung und Mediation – Übersicht über die aktuelle Bundesgesetzgebung, Verwaltungs-, Jugendstraf-, Straf- und Zivilprozess*, in: PJA/AJP 2008, p. 3 ss, 6.

<sup>4</sup> RÜSSEL, p. 94; dans le même sens, Karine Siegwart, ad art. 33b, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger (Hrsg.), *VwVG: Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zürich 2009, n. 23 (cité: Siegwart, ad art. 33b).

<sup>5</sup> CHRISTINE GUY-ECABERT, *La médiation dans les lois fédérales de procédure civile, pénale et administrative: petit historique d'un pari sur l'indépendance*, in: PJA/AJP 2009, p. 47 ss (cité: Guy-Ecabert, PJA), p. 52. Il est cependant envisageable que l'autorité se contente de prendre acte du processus de médiation sans y apporter véritablement sa caution: dans ce cas, elle peut ou non suspendre une éventuelle procédure en cours.

choix que de se soumettre à l'examen de l'ombudsman<sup>1</sup>. Certaines lois cantonales instituant un ombudsman lui confient également des tâches de médiation: si la médiation n'aboutit pas, l'ombudsman peut émettre des recommandations<sup>2</sup>.

Le risque de confusion entre médiateur ou médiatrice et ombudsman est d'autant plus important que la législation et la doctrine utilisent parfois improprement un terme pour l'autre.

### 1.2.2. Médiation et conciliation

La médiation est pratiquée par une tierce personne en principe neutre et extérieur à l'administration et au système judiciaire, tandis que la conciliation est en général pratiquée par le ou la juge ou l'autorité administrative à titre de mode préliminaire et amiable de règlement des conflits<sup>3</sup>.

La conciliation est connue par le droit de procédure administrative de certains cantons. Dans le canton de Fribourg, par exemple, elle est prévue dans les termes suivants dans le cadre de la procédure de recours: «L'autorité de recours peut rechercher la conciliation des parties si l'affaire s'y prête et si l'intérêt public ou de tiers ne s'y oppose pas»<sup>4</sup>.

## 2. Survol de la législation<sup>5</sup>

### 2.1. Au niveau international

La fonction d'ombudsman est apparue pour la première fois en Suède au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Compte tenu de ses résultats concluants, cette institution s'est très vite répandue. Elle existe aujourd'hui également aux Etats-Unis, en Amérique du Sud, en Afrique, en Asie, en Australie et en Europe.

Au niveau européen, le Médiateur européen a été institué en 1995 par le Traité de Maastricht afin de traiter les plaintes concernant la mauvaise administration des institutions et organes de l'Union européenne.

La plupart des pays d'Europe se sont dotés d'ombudsmans (Finlande, Danemark, Norvège, République fédérale d'Allemagne, Islande, Grande-Bretagne, Irlande du Nord, Pays-Bas, France, Italie, Portugal, Autriche, Espagne, Pologne, Belgique, Russie).

Quelle que soit leur appellation<sup>6</sup> et leurs particularités, les ombudsmans ont en commun d'être des organes non juridictionnels indépendants du pouvoir exécutif, pouvant être saisis gratuitement de réclamations des administrés contre la puissance publique, disposant pour les traiter de pouvoirs d'instruction, de recommandation, de proposition et de pression, à l'exclusion de pouvoirs de décision, d'annulation ou de substitution. Mais, à l'intérieur de ce cadre, il existe de grandes diversités. On peut distinguer deux catégories d'ombudsmans:

- a) La plupart sont des «ombudsmans parlementaires». Elus par le parlement, ils sont un moyen pour ce dernier de contrôler l'exécutif; pouvant être directement saisis par les citoyens, et même parfois s'autosaisir, bénéficiant d'une grande notoriété et de la confiance populaire, ils sont en outre souvent chargés de protéger les droits et libertés fondamentales des citoyens.
- b) Les organes anglo-saxons se rattachent plutôt à la catégorie des «ombudsmans administratifs», nommés par le pouvoir exécutif pour améliorer les relations quotidiennes des services publics avec les administrés.

## 2.2. Au niveau fédéral

### 2.2.1. Le projet de Bureau fédéral de médiation

Depuis les années 70, la création d'un service fédéral de médiation a été âprement discutée. Les discussions se sont intensifiées après les événements tragiques qui se sont produits à Zoug le 27 septembre 2001. Les interventions parlementaires dans ce sens ont été nombreuses<sup>7</sup>, de même que les diverses tentatives de donner existence au projet, sans succès jusqu'à aujourd'hui. Parmi ces nombreuses interventions et tentatives, notons la mise en consultation, en 2003, d'un avant-projet de loi fédérale sur le Bureau fédéral de médiation. Le projet prévoyait d'instituer un Bureau fédéral de médiation dont la vocation était de renforcer la confiance du public envers les institutions de la Confédération, de faciliter les rapports entre eux, de contribuer à régler de façon simple les conflits entre eux et à encourager les autorités à être plus proches des citoyens. Elu-e par l'Assemblée fédérale et rattaché administrativement aux Services du Parlement, le médiateur ou la médiatrice devait être indépendant-e, soumis-e au secret de fonction et diriger l'administration du Bureau. Ses tâches auraient été de conseiller les administrés, d'intervenir dans les conflits de l'administration avec ses citoyens, de faire des propositions concrètes aux autorités fédérales pour

<sup>1</sup> KARIN SIEGWART, *Ombudsstellen und Mediation*, in: ZBl 2002, p. 561 ss, 571 (cité: Siegwart, ZBl).

<sup>2</sup> FRANÇOIS BELLANGER et AURÉLIE GAVILLET, Le règlement amiable des différends en matière administrative, Fiche juridique suisse 916, Genève 2013.

<sup>3</sup> THOMAS PFISTERER, *Einigung, Mediation sowie Schlichtung – ein Überblick zu Art. 33b VwVG*, in: Justice-Justiz-Giustizia 2010/4, p. 13 ss, 20.

<sup>4</sup> Voir l'art. 92 du Code de procédure et de juridiction administrative du canton de Fribourg (CPJA; RSF 150.1).

<sup>5</sup> Ce survol de la législation a été notamment rédigé sur la base d'un «Tableau récapitulatif des différentes instances de médiation en Suisse», établi par le Département de la sécurité et de l'économie de la République et canton de Genève. Ce tableau avait été annexé aux documents mis en consultation.

<sup>6</sup> Ombudsman, défenseur du peuple, avocat du peuple, protecteur du peuple, défenseur des droits du citoyen, défenseur civique, protecteur du citoyen, commissaire parlementaire, etc.

<sup>7</sup> 10513, Postulat Fischer du 14 décembre 1970; 76.486, Postulat Schlacher; 77.225 Postulat de la Commission du Conseil national; 88.333, Motion Gadiant; 01.3319, Postulat Donzé; 01.3492, Motion Zisyadis; 02.431, Initiative parlementaire Jossen; 03.1067, Question ordinaire Cina; et pour la création d'un service de médiation pour les droits de l'homme 98.445, initiative parlementaire Fankhauser.

faciliter leurs contacts avec les citoyens et émettre des avis et recommandations sans toutefois pouvoir rendre des décisions et donner des instructions. Par ailleurs, il ou elle aurait dû adresser chaque année aux Commissions de gestion un rapport d'activité, destiné à être publié, qui permette à celles-ci d'exercer leur rôle de surveillance sur le service de médiation.

### 2.2.2. Les institutions de médiation spécifiques au sein de l'administration fédérale

Les institutions les plus anciennes remplissent avant tout des fonctions de surveillance. Première institution assimilable à une instance de médiation, *le Surveillant ou la Surveillante des prix*. Lorsqu'il ou elle constate un abus, il ou elle s'efforce de parvenir à un règlement amiable avec l'auteur-e de l'abus allégué; ce règlement n'est soumis à aucune forme<sup>1</sup>. La *FINMA* et la *Commission fédérale de la consommation* jouissent d'attributions analogues. La première intervient quand il se crée une situation susceptible de porter préjudice aux assuré-e-s ou aux consommateurs et consommatrices<sup>2</sup>. La seconde assiste le Conseil fédéral et les départements dans les questions touchant les droits des consommateurs et consommatrices et encourage la collaboration entre les milieux intéressés en vue de résoudre les questions touchant à la consommation<sup>3</sup>. Créé en 1988, *le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes* peut conseiller les particuliers et les autorités et émettre des recommandations<sup>4</sup>. La loi ne confère cependant audit Bureau aucun mandat de médiation, et les offices de conciliation sont cantonaux. *Le Préposé ou la Préposée à la protection des données*, qui peut intervenir aussi bien dans les relations entre les particuliers et l'administration que dans les relations entre les particuliers et des institutions privées traitant des données, est proche du service de médiation administrative traditionnelle, à cette différence près qu'il ou elle ne dispose pas de compétences de médiation. S'il ou elle soupçonne une violation des textes régissant la protection des données, le Préposé ou la Préposée peut recommander à l'organe fédéral concerné de modifier les opérations de traitement des données, ou d'y mettre fin. Il est vrai qu'il ou elle ne dispose pas de compétence décisionnelle, mais il ou elle peut saisir le département concerné ou la Chancellerie fédérale<sup>5</sup>. En 2004, le Parlement fédéral a adopté la loi sur la transparence<sup>6</sup>, dont le but est de promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de

l'administration. A cette fin, elle contribue à l'information du public en garantissant l'accès aux documents officiels<sup>7</sup>. Pour permettre la liquidation d'un grand nombre de cas litigieux sans qu'il faille rendre une décision et passer par les différentes étapes de la procédure administrative, la loi a introduit une procédure de médiation<sup>8</sup>. Avec l'adoption de cette loi, le Préposé ou la Préposée à la protection des données est devenu «*Préposé-e à la protection des données et à la transparence*»<sup>9</sup>. Dans le domaine de l'asile et des étrangers, il existe plusieurs institutions proposant des conseils: *la Commission fédérale pour les questions de migration*, *la Commission fédérale contre le racisme* et *le Service de lutte contre le racisme*. *Les Commissions de gestion du Parlement fédéral* qui répondent chaque année à une centaine de questions ou requêtes émanant de citoyens et citoyennes, assument elles aussi des fonctions relevant de la médiation. La loi fédérale sur *l'expropriation*<sup>10</sup> et l'ordonnance relative à la procédure devant les commissions fédérales d'estimation<sup>11</sup> ont introduit une procédure de conciliation. Enfin, il existe depuis plusieurs années déjà, au sein de la *Chancellerie fédérale*, un service chargé de répondre aux questions du public: bien qu'interlocuteur plutôt qu'entrepreneur, il joue aussi un rôle analogue à celui de médiateur.

## 2.3. Au niveau cantonal

### 2.3.1. Bâle-Ville

Le canton de Bâle-Ville a instauré un ombudsman. Celui-ci ou celle-ci est chargé-e, selon l'article 1 de la loi sur le traitement des doléances face à l'Etat par un ombudsman<sup>12</sup>, «*d'améliorer la protection des droits constitutionnels et légaux des particuliers et de renforcer le contrôle parlementaire sur les services administratifs de l'Etat*». On a affaire à un ombudsman au sens propre du terme, qui se distingue clairement d'un médiateur ou d'une médiatrice: ses tâches sont en effet plus celles d'un surveillant ou d'une surveillante de l'administration que celles d'une tierce personne neutre dont la fonction serait de permettre un règlement amiable des litiges entre administré-e-s ou entre administré-e-s et administration. L'article 1 al. 2 let. a de la loi ouvre cependant la voie à une médiation dès lors que l'ombudsman peut «*proposer et mener une médiation entre les parties en présence*».

### 2.3.2. Bâle-Campagne

Le canton de Bâle-Campagne connaît lui aussi l'institution de l'ombudsman depuis la fin des années 1980. Les tâches de celui-ci ou de celle-ci sont explicitées dans la loi cantonale

<sup>1</sup> Art. 9 de la loi fédérale concernant la surveillance des prix (RS 942.20).

<sup>2</sup> Art. 46 al. 1 let. g de la loi fédérale sur la surveillance des entreprises d'assurance (RS 961.01).

<sup>3</sup> Art. 9 de la loi fédérale sur l'information des consommatrices et des consommateurs (RS 944.0).

<sup>4</sup> Art. 16 al. 2 lit. c et d de la loi fédérale sur 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (RS 151.1).

<sup>5</sup> Art. 27 al. 5 de la loi fédérale sur 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1).

<sup>6</sup> Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans; RS 152.3).

<sup>7</sup> Art. 1 LTrans.

<sup>8</sup> Art. 13 LTrans; Message du Conseil fédéral du 12 février 2003, FF 2003, p. 1859.

<sup>9</sup> Art. 18 LTrans.

<sup>10</sup> LEx; RS 711.

<sup>11</sup> RS 711.1.

<sup>12</sup> Loi sur le traitement des doléances face à l'Etat par un ombudsman, du 13 mars 1986; 152.900.

topique<sup>1</sup>. Elles sont très similaires à celles de l'ombudsman du canton de Bâle-Ville, sauf que le recours à la médiation n'est pas prévu.

### 2.3.3. Zurich

Le canton de Zurich a intégré la réglementation de l'ombudsman (traduit par le terme de médiateur) dans sa *Verwaltungsrechtspflegegesetz*<sup>2</sup>. Ces dispositions ont été adaptées suite à l'adoption, le 27 février 2005, de l'article 81 de la nouvelle Constitution cantonale qui étend le champ des compétences de l'*Ombudsperson* aux activités de l'ensemble de l'administration. Selon l'article 89 de la loi, les attributions du médiateur sont de vérifier «*si les autorités procèdent selon la justice et l'équité*». Ainsi, dans le canton de Zurich non plus, on n'a pas affaire à un véritable médiateur ou une véritable médiatrice, mais bien à un ombudsman: il est saisi par les administrés ou agit d'office en vue de mener une enquête sur le fonctionnement de l'administration et, le cas échéant, donner des conseils à l'administré-e, discuter l'affaire avec les autorités ou émettre une recommandation à l'intention de l'autorité examinée.

### 2.3.4. Zoug

Le canton de Zoug a adopté, le 27 mai 2010, une loi sur l'*Ombudsstelle*<sup>3</sup>. Cette institution a pour but de renforcer la confiance entre la population et les organes chargés de tâches de droit public aux niveaux cantonal et communal et en particulier de résoudre les conflits entre ces derniers et les personnes privées. Ses tâches sont très larges: elle peut ainsi donner des conseils aux administré-e-s, agir en tant que médiateur ou médiatrice en cas de conflits entre des personnes privées et l'administration ainsi que pour la résolution des conflits de personnel de l'Etat, examiner des plaintes et réclamations d'administré-e-s et émettre des recommandations à l'intention des détenteurs ou détentrices de l'autorité publique. Elle a ainsi tant des attributions propres à un véritable ombudsman que des attributions qui relèvent de la médiation. La nature mixte de cette institution découle également de la manière de saisir l'ombudsman. Ainsi, l'article 5 de la loi prévoit la saisine par les administré-e-s et les employé-e-s, d'une part, par le détenteur ou la détentrice de tâches publiques, de l'autre.

### 2.3.5. Vaud

Le canton de Vaud a adopté, le 19 mai 2009, une loi sur la médiation administrative<sup>4</sup>. Cette loi vise à donner une assise légale au Bureau cantonal de médiation administrative et au Bureau cantonal de médiation en matière d'administration

judiciaire, qui avaient débuté leurs activités respectivement en 1998 et en 2003 sur la base de deux arrêtés du Conseil d'Etat. Le législateur a décidé de joindre les deux institutions en une seule. La loi institue un médiateur ou une médiatrice chargé-e d'aider les usagers et les usagères dans leurs rapports avec les autorités et l'administration et de servir d'intermédiaire lors de différends, de favoriser la prévention ainsi que la résolution à l'amiable des conflits entre les autorités et l'administration d'une part, et les usagers et usagères d'autre part, d'encourager les autorités et l'administration à favoriser de bonnes relations avec les usagers et usagères, de contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités et de l'administration et enfin d'éviter aux autorités et à l'administration des reproches infondés. Le médiateur ou la médiatrice peut être saisi-e par une personne physique ou morale ou par une autorité. Son intervention peut s'inscrire dans le cadre d'une procédure en cours ou après la clôture de la procédure. Il ou elle procède à un examen afin de déterminer les faits, de permettre aux personnes et autorités de communiquer et d'évaluer la mesure critiquée. Fondée sur son examen, il ou elle recherche, avec les personnes et les autorités concernées, une solution de nature à leur donner satisfaction et à éliminer les dysfonctionnements des autorités. Il ou elle peut, selon les cas, donner des conseils à la personne qui l'a saisie, prendre position, faire une recommandation aux autorités ou informer les supérieur-e-s hiérarchiques ou d'autres autorités concernées. L'instance de médiation du canton de Vaud a ainsi une double nature. D'une part, il s'agit d'un ou d'une véritable médiateur ou médiatrice, dont la fonction est de faciliter le règlement amiable des conflits entre particuliers et administration. D'autre part, une partie importante de ses tâches relève non pas de la médiation au sens propre, mais bien de l'institution de l'ombudsman, puisque le but est d'améliorer le fonctionnement des autorités administratives.

### 2.3.6. Genève

Le Conseil d'Etat du canton de Genève a transmis en septembre 2013 au Grand Conseil genevois un projet de loi instituant une instance de médiation dans le canton de Genève.

La création de cet organe de médiation est l'une des innovations de la nouvelle Constitution cantonale genevoise (art. 115), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2013. Indépendante, cette instance sera chargée de traiter les différends entre l'administration et les administrés. Son but est notamment celui de freiner la multiplication des procédures judiciaires. Tel que le prévoit le projet de loi, le ou la responsable de cette instance sera nommé par le Grand Conseil, ceci afin de lui conférer une légitimité supplémentaire pour accomplir sa mission. Telle qu'elle est pour l'heure prévue dans le projet de loi, la médiation pourra concerner l'administration cantonale, les administrations municipales et les institutions de droit public. Cette instance ne disposera pas de moyens coer-

<sup>1</sup> Gesetz über den Ombudsmann vom 23. Juni 1988; 29.704.

<sup>2</sup> Verwaltungsrechtspflegegesetz du 24 mai 1959; 75.2.

<sup>3</sup> Gesetz über die Ombudsstelle (Ombudsgesetz) vom 27. Mai 2010 (156.1). RSV 170.31.

citifs. Le coût de la structure à mettre sur pied a pour l'heure été évalué à 500 000 francs par an.

Le projet de loi fait actuellement l'objet d'un examen par la Commission législative du Grand Conseil du canton de Genève.

## 2.4. Au niveau communal

Les villes de Zurich (depuis 1971), Berne (depuis 1996), Winterthur (depuis 1997), Saint-Gall (depuis 2005) et Rapperswil-Jona (depuis 2010) disposent d'un service de médiation communal.

## 3. L'utilité et les risques de la médiation administrative

### 3.1. L'utilité de la médiation administrative

Face notamment à l'augmentation de la densité législative, à l'évolution de la vie en société, à la plus grande mobilité des personnes et des biens, aux attentes croissantes du citoyen ou de la citoyenne face aux collectivités publiques, la question se pose de savoir si, à terme, l'Etat parviendra encore dans la majorité des situations, comme c'est encore le cas actuellement, à faire accepter ses décisions par les administré-e-s. Certes, ceux-ci et celles-ci disposent de voies de recours pour tenter de faire prévaloir leur point de vue. Leur usage se réduit cependant à la critique, en fait ou en droit, d'une décision alors que, très souvent, c'est son opportunité qui est en cause.

La médiation administrative constituerait alors l'un des moyens d'éviter qu'une procédure administrative ne s'enlise ou que l'administré-e éprouve de la frustration parce qu'il ou elle a mal compris ou mal interprété une décision. D'abord, en sa qualité de tiers non touché par la procédure, le médiateur ou la médiatrice s'efforce d'amener les parties à *renouer le dialogue et à rétablir un climat de confiance*. Ensuite, il ou elle est à même d'*orienter*, de manière précise et complète, *le citoyen ou la citoyenne sur le fonctionnement de l'administration et sur les règles en vigueur*. Enfin, par son action, le médiateur ou la médiatrice est en mesure de décharger les services de l'Etat d'un certain nombre de tâches d'explication. C'est dire que l'instance de médiation constitue *un instrument au service de l'efficacité de l'Etat*.

### 3.2. Les risques de la médiation administrative

La médiation administrative n'est cependant pas exempte de risques, qui ont d'ailleurs conduit de nombreux cantons à faire preuve de scepticisme lors de la procédure de consultation de l'avant-projet de loi fédérale sur le Bureau fédéral de médiation. *Le médiateur ou la médiatrice pourrait d'abord être tenté-e de se substituer au juge, sans offrir aux parties*

en conflit des garanties de procédure, en particulier le droit d'être entendu, le principe de la procédure contradictoire et la publicité de la procédure. Ce n'est cependant pas le rôle du médiateur ou de la médiatrice. *«Il n'est pas un expert chargé de mettre du sens dans la décision des parties, mais bien plutôt un interlocuteur capable d'instaurer un processus équitable et radicalement dialogique qui les amène à assumer elles-mêmes la responsabilité de leur décision»*<sup>1</sup>. Un autre danger réside ensuite dans *le manque de respect réciproque*.

Il s'agit de réfléchir à ce que l'administration et le citoyen ou la citoyenne croient y gagner et à ce qu'ils ou elles peuvent y perdre. Pour l'administration, les insatisfactions que pourrait causer une médiation infructueuse ne manqueraient pas de rejaillir sur elle. Le médiateur ou la médiatrice ne disposant d'aucun pouvoir de coercition, les illusions que pourrait nourrir, chez le citoyen ou la citoyenne, le recours à une telle instance s'évanouiraient avec une issue non conforme à ses attentes. Le médiateur ou la médiatrice finirait par être perçu comme un ou une auxiliaire de l'administration. L'administration et la médiation doivent donc se démarquer soigneusement l'une de l'autre. Elles ne sont ni concurrentes ni subordonnées, mais complémentaires. C'est ce délicat et fragile équilibre qui devra germer de la loi et, surtout, de la pratique.

A défaut d'être encadrée par un texte clair, la médiation administrative pourrait enfin se fondre dans un vaste service public d'assistance floue, ce qui en entraînerait la dénatura-tion. Pour éviter une alimentation démesurée de ses services ou des désillusions, *il appartiendra au médiateur ou à la médiatrice de circonscrire son action au cadre légal strict qui lui sera dévolu et de rappeler, systématiquement, son rôle et les limites de son pouvoir d'action*.

## 4. Vers l'instauration d'un organe de médiation administrative dans le canton de Fribourg

### 4.1. Les interventions parlementaires

#### 4.1.1. Le postulat Louis-Marc Perroud<sup>2</sup>

Dans son postulat, le député Louis-Marc Perroud sollicitait le Conseil d'Etat d'établir un rapport relatif à la création d'une fonction de médiateur ou de médiatrice qui traiterait notamment de la question de l'organisation, des coûts et des domaines d'intervention. Dans sa réponse du 5 mai 1991, le Conseil d'Etat relevait que plusieurs cantons (Soleure, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Jura) avaient décidé de ne pas créer une institution d'ombudsman ou d'établir un organisme de médiation. Il considérait que le préfet remplissait déjà le rôle

<sup>1</sup> CHRISTINE GUY-ECABERT, Contexte et perspectives de la médiation, plaidoyer 5/06, p. 50.

<sup>2</sup> Postulat Louis-Marc Perroud N° 254.91 relatif à la création d'une fonction de médiateur du 22 mai 1991.

de médiateur et qu'il était plus important que chaque citoyen ou citoyenne reçoive un accueil convenable lorsqu'il ou elle s'adresse aux services de l'Etat. Il proposait en conséquence le rejet du postulat<sup>1</sup>.

#### 4.1.2. Le postulat Beat Vonlanthen/Marie-Louise Rudaz-Spicher<sup>2</sup>

Le 9 novembre 2001, le Grand Conseil a pris acte du rapport du Conseil d'Etat suite au postulat Beat Vonlanthen/Marie-Louise Rudaz-Spicher concernant la création de la fonction de «*médiateur/trice*». Ce postulat, initialement déposé sous forme de motion, avait été pris en considération par 59 voix contre 26 le 19 novembre 1998. Dans son rapport, le Conseil d'Etat a proposé de transmettre cet objet à la Constituante, ce qui n'a pas été contesté. Il a notamment relevé que le fait de faire figurer le service de médiation dans la Constitution donnerait à celui-ci une légitimité accrue.

#### 4.1.3. La motion Louis Duc<sup>3</sup>

Dans sa réponse du 9 septembre 2003<sup>4</sup>, le Conseil d'Etat, après avoir relevé l'intérêt d'une telle institution, souhaitait poursuivre ses travaux afin de pouvoir établir si et dans quelle mesure elle était de nature à améliorer de manière sensible les relations entre l'administration de l'Etat et la population, en comparaison des coûts qu'elle risquait d'engendrer. Il relevait une fois encore que le projet de Constitution mentionnait la création d'un organe de médiation indépendant. Il concluait en estimant que cette structure devait être suffisamment souple pour répondre aux besoins évolutifs auxquels elle devrait faire face, tout en tenant compte également des moyens limités, en particulier financiers, qu'il y aurait lieu de mettre en place. Il proposait dès lors le rejet de la motion.

### 4.2. La genèse de l'article 119 de la Constitution

Lors de la première lecture, le projet de Constitution du canton de Fribourg, l'article 134 (qui allait devenir par la suite l'article 119) était libellé ainsi:

«*La loi peut instituer, en matière administrative, un organe de médiation*»<sup>5</sup>.

Le projet issu de la première lecture a été lancé en consultation au printemps 2003. En résumant les avis formulés au sujet de l'article 134 lors de la consultation, le Secrétariat de

la Constituante relevait, dans son rapport de synthèse<sup>6</sup>, que l'idée d'instaurer un organe de médiation avait été bien reçue. Certaines personnes ou organismes consultés avaient cependant estimé que cet article devait avoir rang légal. Certains (dont le Conseil d'Etat), avaient par ailleurs souhaité que la médiation s'applique également en matière judiciaire, afin de décharger les tribunaux. Plusieurs remarques avaient toutefois relevé la crainte de voir intervenir l'organe de médiation dans le cours de procédures administratives et judiciaires.

L'article 134 soumis à la deuxième lecture avait la teneur suivante:

«*L'Etat institue, en matière administrative, un organe de médiation indépendant*»<sup>7</sup>

A noter que, lors de cette deuxième lecture, l'art 117 (qui traitait de la compétence du Grand Conseil en matière d'élection) avait fait l'objet d'une proposition d'amendement de la part de la Commission 5 tendant à intégrer l'élection de la médiatrice ou du médiateur dans les compétences du Grand Conseil<sup>8</sup>. Dans sa séance du 10 décembre 2003, la Constituante a ainsi été appelée à se prononcer sur l'amendement de l'article 117 et sur la nouvelle mouture de l'article 134. Les débats se concentrèrent sur l'autorité de désignation: Grand Conseil ou Conseil d'Etat? Le Conseil d'Etat l'emporta. Le 16 janvier 2004, les constituants n'ont pas requis d'autre discussion sur l'article 134. Au vote final, la version issue de la deuxième lecture a été acceptée par 86 voix contre 21<sup>9</sup>. C'est ainsi la teneur suivante qui a été choisie et qui devait être soumise au vote populaire:

«*Le Conseil d'Etat institue, en matière administrative, un organe de médiation indépendant*».

### 4.3. Un médiateur ou un ombudsman?

Il a d'emblée été constaté, lorsqu'il s'est agi de mettre en œuvre l'article 119 de la Constitution, qu'il serait difficile de cerner la véritable volonté de la Constituante. En effet, si la Constitution parle, dans sa version française, d'un «organe de médiation», elle parle d'une «Ombudsstelle» dans sa version allemande.

Dès lors que dans le canton de Fribourg, en matière de législation notamment, «*les deux versions linguistiques font foi de manière égale*»<sup>10</sup>, il s'agit de concrétiser cet article 119 de la Constitution avec un projet de loi tenant compte d'une part des caractéristiques du «médiateur», tout en lui adjoignant, également dans une mesure qu'il s'agit de déterminer, des caractéristiques tenant de «l'ombudsman».

<sup>1</sup> Réponse du Conseil d'Etat à la motion Louis Marc Perroud du 5 mai 1992.

<sup>2</sup> Postulat Beat Vonlanthen/Marie-Louise Rudaz-Spicher N° 038.98, BGC 2001, p. 1630 ss, en partic. p. 1632 s.

<sup>3</sup> Motion Louis Duc N° 011.02 relative à la création d'un organe de médiation dans le canton, du 3 mai 2002, BGC 2002, p. 310.

<sup>4</sup> BGC 2003, p. 1181 s.

<sup>5</sup> BOC, janvier à mars 2003, p. 24.

<sup>6</sup> Rapport de synthèse, p. 60, § 80.

<sup>7</sup> BOC novembre-décembre 2003, p. 471.

<sup>8</sup> BOC novembre-décembre 2003, p. 467.

<sup>9</sup> BOC 16 janvier 2004, p. 170.

<sup>10</sup> Art. 6 al. 1 Cst. et art. 20 al. 1 de la loi du 16 octobre 2001 sur la publication des actes législatifs (LPAL; RSF 124.1).



#### 4.4. La genèse du projet de loi

Un premier avant-projet de loi et de rapport explicatif avait été élaboré dans la première partie de l'année 2011, par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts. Pour ce premier avant-projet de loi, les rédacteurs et rédactrices avaient plutôt pris le parti de privilégier la version allemande de la Constitution du canton de Fribourg, soit celui de mettre en place une instance se rapprochant plus de l'ombudsman que du médiateur ou de la médiatrice. Essentiellement en raison de cette option, ce premier avant-projet de loi, avait toutefois fait l'objet d'un accueil très mitigé de la part des Directions du Conseil d'Etat, de sorte qu'il a été nécessaire de remettre intégralement l'ouvrage sur le métier.

Une nouvelle organisation de projet a donc été mise en place en date du 21 mars 2013. Un groupe de travail réunissant un représentant ou une représentante de toutes les Directions de l'Etat, de même que deux préfets et une représentante de l'Association des communes fribourgeoises a été constitué. Ce groupe de travail s'est assuré la collaboration de l'avocat Alexis Overney, auteur d'une contribution relative à la médiation administrative<sup>1</sup>.

En raison des réactions suscitées par le premier avant-projet, il a d'emblée été décidé de s'orienter, à l'instar du canton de Vaud, vers une instance de double nature, mais en privilégiant cette fois en principe, dans ce cadre, certaines caractéristiques de la médiation. Pour mémoire, l'instance vaudoise est d'une part un véritable médiateur, dont la fonction est de faciliter le règlement amiable des conflits entre particuliers et administration. D'autre part, une partie de ses tâches relève toutefois non pas de la médiation au sens propre, mais bien de l'institution de l'ombudsman, puisque le but est d'améliorer le fonctionnement des autorités administratives.

Afin notamment de contribuer de manière pragmatique aux réflexions du groupe de travail, M<sup>me</sup> Véronique Jobin, médiatrice cantonale vaudoise, a d'ailleurs participé à l'une des séances du groupe de travail, ceci en date du 5 juillet 2013.

En définitive donc, les avant-projets de loi mis en consultation au printemps 2014 s'inspiraient de manière importante des solutions vaudoises, pragmatiques, qui ont fait leurs preuves.

## 5. Les résultats de la consultation

L'avant-projet de loi sur la médiation administrative a fait l'objet d'une large consultation, ceci du 28 mars 2014 au 17 juin 2014.

Les avis formulés ont été globalement positifs et les grands principes proposés dans l'avant-projet de loi ont généralement été très bien reçus.

### 5.1. Quelques remarques ou réflexions régulièrement formulées

De manière schématique, les réflexions et remarques les plus régulièrement formulées ont en substance été les suivantes:

- > Nécessité d'introduire une définition de la médiation administrative et de veiller à la concordance des termes dans les versions française et allemande du projet de loi (utilisation problématique du terme «*médiation administrative*» en français, et de celui d'«*Ombudstelle*» en allemand).
- > Critique, par une minorité des organes consultés, de l'option de confier formellement aux préfets la tâche d'exercer la médiation administrative dans les affaires communales, ceci en raison essentiellement de leur «casquette» d'autorité de recours et de surveillance par rapport aux communes.
- > Proposition d'étendre les fonctions du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e aux affaires communales, ce qui impliquerait alors le refus de formaliser cette fonction existante des préfets.
- > Demande de clarifier le champ d'application de la loi par rapport aux autorités de la juridiction administrative et de sortir de son champ d'application la police cantonale agissant en qualité d'autorité de la poursuite pénale et les particuliers et organes d'institution privées qui accomplissent des tâches de droit public qui ne sont pas des tâches de police (tâches d'autorité).
- > Réticences s'agissant de l'option de faire du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e une sorte de super-magistrat-e (immunité, relèvement de la limite d'âge à 70 ans, interdiction d'exercer une autre activité lucrative, serment, etc...). Au vu de ses tâches, il serait suffisant de s'en tenir aux règles usuelles en matière de personnel après avoir affirmé l'indépendance fonctionnelle de l'institution.
- > Critique de l'interdiction, pour le médiateur ou la médiatrice cantonal-e, d'exercer une activité accessoire à but lucratif.
- > Doutes que le médiateur ou la médiatrice travaillant dans les deux langues et à temps partiel puisse complètement se passer de personnel de secrétariat et proposition, pour éviter cet écueil, de favoriser ou de créer des synergies avec les personnes travaillant à la médiation en matière d'accès aux documents officiels. Notamment dans ce but, il a été suggéré de prévoir une suppléance en cas d'empêchement par le ou la préposé-e compétent-e pour la médiation en matière d'accès à l'information.
- > Suggestion formulée par une petite minorité des intervenants d'intégrer le pouvoir judiciaire dans le champ d'application de la loi.
- > Souhait, formulé par une minorité des organes consultés, que le rôle du médiateur ou de la médiatrice cantonale

<sup>1</sup> Cf. ALEXIS OVERNEY, *La médiation en matière administrative*, in: La médiation dans l'ordre juridique suisse, Bâle 2011, pp. 191ss.

- soit étendu à la surveillance de l'administration, ce qui en ferait un «Ombudsman».
- > Proposition de prévoir que le médiateur ou la médiatrice soit bilingue et au bénéfice d'une formation en la matière.
  - > Demande de préciser dans la loi que le médiateur ou la médiatrice cantonal-e ne devrait pouvoir intervenir que sur requête, tant de l'administré-e que de l'autorité.
  - > Critique de la possibilité de pouvoir demander au médiateur ou à la médiatrice cantonal-e d'intervenir dans le cadre des procédures administratives pendantes et demande de préciser expressément dans la loi, le cas échéant, que l'autorité devrait pouvoir suspendre la procédure en cours pour ce motif.
  - > Proposition de prévoir que la requête d'intervention soit formulée par écrit et qu'elle expose, notamment, les buts poursuivis.
  - > Demande de clarifier les contours du devoir de renseigner du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e.
  - > Accord de principe sur l'absence de perception d'un émolument pour l'intervention du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e, mais demande répétée de prévoir quand même la possibilité de facturer les débours, ainsi qu'un émolument exceptionnel en cas de requête abusive ou introduite à la légère.
  - > Un organe spécialisé en matière de légistique (le Service de législation) a notamment estimé que l'avant-projet souffrait d'une structure assez lourde, qui nuisait à la compréhension des règles. Il a ainsi formulé de nombreuses propositions de reformulation et de restructuration du texte, sans pour autant en changer le fond.

Enfin, une majorité des intervenants s'est déclarée favorable à la désignation du médiateur ou de la médiatrice par le Conseil d'Etat pour une durée indéterminée. La variante de l'article 12 de l'avant-projet (durée déterminée) a ainsi été écartée.

## 5.2. Les aménagements issus de la consultation

Il a d'abord été tenu compte, dans le cadre de la rédaction du projet, de nombre des remarques de technique législative formulées par le Service de législation. Cela a conduit à une restructuration partielle du projet, sans dans un premier temps toucher à la portée des règles proposées.

Dans un deuxième temps, sur la base du projet ainsi remodelé, les améliorations de fond suivantes, issues de la consultation, ont en substance été apportées:

1. L'article 1 al. 1 du projet consiste désormais en une phrase déclarative, destinée à clarifier, autant que possible, la terminologie utilisée dans les versions française et allemande du texte. Il est rappelé à ce sujet que la version française de l'article 119 de la Cst. parle d'un «organe de médiation», alors que la version allemande parle d'une «Ombudsstelle».
2. Une définition de la médiation administrative a été introduite à l'article 1 al. 2 du projet.
3. Le champ d'application de la loi a été adapté. La police cantonale agissant en qualité d'autorité de la poursuite pénale et les particuliers et organes d'institution privées qui accomplissent des tâches de droit public qui ne sont pas des tâches de police (tâches d'autorité) ont d'abord été sortis du champ d'application de la loi (ajout d'un nouvelle lettre d à l'article 2 al. 3 faisant référence aux autorités de la poursuite pénale et ajout du terme «d'autorité» aux articles 2 al. 1 let. d et 3 al. 1). Ensuite, l'article 2 al. 2 let. a a été complété dans le sens proposé par le pouvoir judiciaire, à savoir par l'ajout des «autorités spéciales de la juridiction administrative».
4. L'activité du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e a nouvellement été exclue dans les domaines régis par le droit de procédure fédéral (cf. art. 4 al. 3).
5. Le chapitre contenant les articles consacrés au statut du médiateur a fait l'objet d'adaptations importantes dans le but, demandé par nombre de participants à la consultation, de ne plus en faire un «super-magistrat». Il s'ensuit que nombre de dispositions allant dans ce sens ont été soit modifiées, soit supprimées. On pense là, notamment, à la limite d'âge, au serment, à l'immunité, à la restriction relative aux activités accessoires. En définitive, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e sera un ou une employé-e de l'Etat au même titre que, par exemple, les préposé-e-s à la transparence et/ou à la protection des données. Son indépendance, voulue par l'article 119 de la Constitution, est toutefois encore rappelée non seulement par un article spécifique (art. 8), mais également par le fait qu'il n'est que «rattaché administrativement» à une Direction, et que cette Direction est l'état-major du Conseil d'Etat, à savoir la Chancellerie d'Etat (art. 7).
6. Les conditions de nomination ont été complétées dans le sens de demandes formulées par nombre de participants à la consultation. Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e devra donc, en plus des conditions préexistantes dans l'avant-projet, être en possession d'une formation de médiateur ou de médiatrice ou disposer de compétences certifiées pour ce faire. S'agissant de la proposition selon laquelle le médiateur ou la médiatrice cantonal-e devrait être bilingue (N.B: comprise comme étant la *maîtrise parfaite orale et écrite des deux langues officielles*), et même s'il n'y a pas de doute sur la nécessité pour un médiateur ou une médiatrice cantonal-e de traiter indifféremment les dossiers dans les deux langues officielles du canton, il a été jugé inopportun qu'une telle exigence soit figée dans la loi. Une telle exigence fermerait en effet la possibilité pour l'Etat d'engager une personne maîtrisant *parfaitement* seulement l'une des deux langues officielles, aussi compétente

soit-elle au demeurant; c'est la raison pour laquelle ce sont «seulement» de très bonnes connaissances des deux langues officielles qui sont désormais exigées. A noter enfin que l'obligation de domicile, qui n'apparaît plus expressément dans le projet, perdure puisque le médiateur ou la médiatrice cantonal-e devra avoir la citoyenneté active sur le plan cantonal ou être titulaire d'une autorisation d'établissement, ce qui implique en principe un domicile dans le canton. L'éventualité de nommer un suisse ou une suisse de l'étranger en tant que médiateur ou de médiatrice est en effet inexistante (art. 5).

7. Comme demandé par une majorité de participants à la consultation, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e sera nommé-e par le Conseil d'Etat pour une durée indéterminée (art. 6).
8. En cas d'empêchement ponctuel, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e sera remplacé par le ou la préposé-e compétent-e pour la médiation en matière d'accès à l'information (art. 9 al. 2).
9. Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e devra exercer ses fonctions dans des locaux communs avec le Secrétaire de la Commission de la transparence et de la protection des données, avec lequel il devra se coordonner et dont il pourra disposer (art. 11 al. 3).
10. Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e ne pourra agir que sur requête de la personne concernée ou de l'autorité. Cette requête devra être écrite et devra exposer l'identité de son auteur, l'objet du conflit et l'objectif poursuivi (art. 14 et 15 al. 2).
11. L'autorité cantonale aura la possibilité, si elle le juge nécessaire, de suspendre la procédure administrative en cours afin de permettre une médiation (art. 15 al. 3 et 16 al. 2).
12. Le processus de médiation demeure en principe exempt d'émolument. Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e pourra toutefois, suite aux remarques formulées en consultation, récupérer ses débours et fixer exceptionnellement un émolument dans le cas où la requête déposée serait téméraire, abusive ou introduite à la légère (art. 23 et 24).

### 5.3. Les propositions écartées en tout ou en partie

#### 5.3.1. L'exclusion des procédures administratives pendantes

Certains intervenants, minoritaires, ont suggéré d'exclure les procédures administratives pendantes du domaine d'intervention du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e.

Selon ces intervenants, en substance, le médiateur ou la médiatrice ne doit pas devenir une troisième partie à la procédure. Il ne devrait pouvoir être abordé par l'organe d'instruction

que comme tiers au sens de l'article 51 CPJA et ne devrait pas pouvoir s'inviter d'office dans la procédure ouverte. Leur raisonnement est le suivant: l'administré, en cas de conflit avec l'administration, doit user des procédures formelles établies à cet effet, précisément pour traiter de ces conflits ! La médiation ne pourrait et ne devrait exister que dans tous les autres cas où le droit n'offre pas de tels mécanismes de protection. Admettre le contraire serait ainsi admettre des procédures d'investigation parallèles et créer ainsi des incertitudes et, surtout, des sources de conflit entre l'autorité décisionnelle et le médiateur. Certains ont suggéré de n'autoriser l'intervention du médiateur ou de la médiatrice que pour traiter les cas de querulents ou de querulentes.

Au vu des problèmes supposés en cas d'intervention au cours d'une procédure administrative pendante, il a été suggéré, également en consultation, de clarifier le rôle du médiateur. Pour ce faire, il a notamment été conseillé de mentionner que l'autorité saisie du dossier peut suspendre la procédure pour permettre une médiation, de rédiger le cas échéant un mandat de médiation claire au début du dossier, de mentionner expressément dans la loi que le médiateur ou la médiatrice ne peut intervenir que sur requête et de prévoir aussi, enfin, que cette requête doit être formulée par écrit et peut émaner non seulement des administré-e-s concerné-e-s, mais également de l'autorité saisie du dossier.

Le Conseil d'Etat a jugé qu'il ne serait pas opportun d'exclure bonnement et simplement les procédures administratives pendantes du domaine d'intervention du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e. Les motifs de cette non-exclusion sont essentiellement les suivants:

#### a) *Les motifs tenant à l'institution elle-même et à son utilité*

Les procédures administratives peuvent parfois être longues et compliquées pour les administrés. Dans certains cas, des demandes fréquentes de renseignement par exemple, dues à l'instruction, peuvent parfois être perçues comme une volonté chicanière de l'administration qui, elle, à l'obligation d'établir les faits avant de rendre une éventuelle décision. Cela peut engendrer des blocages et des incompréhensions mutuelles. Au final, à réception de la décision, la situation peut-être tellement tendue que l'administré et l'administrée déposera un recours simplement pour le principe. De l'autre côté, l'administration pourrait être tentée de rendre une décision incomplète en raison d'un éventuel manque de collaboration de l'administré. Encore une fois, de ces situations peuvent découler des procédures qui auraient pu être évitées par un rétablissement du dialogue.

C'est précisément dans ces situations que l'intervention, sur requête, du médiateur ou de la médiatrice pourra être bénéfique. Il pourra rétablir le dialogue et, le cas échéant,

peut-être éviter aux administrés, comme à l'administration cantonale, de longues et coûteuses procédures juridictionnelles parfois simplement basées sur une incompréhension mutuelle. On peut par exemple citer à cet égard le cas de l'administré-e en conflit avec l'administration fiscale sur une taxation alors que son vœu se limite, en réalité, à obtenir des arrangements de paiement. On peut aussi penser aux recours déposés dans le cadre de procédures de construction, alors que la problématique se résume à un conflit de voisinage. Dans de tels domaines, la médiation a fait et fera encore ses preuves. Cela conduira, de ce fait, à réduire non seulement la charge actuelle des instances juridictionnelles, mais parfois aussi celle des administrations de première instance.

Il y a lieu de relever aussi que la démarche du médiateur ou de la médiatrice n'aurait, selon le Conseil d'Etat, aucun sens si elle devait se limiter aux personnes quérulentes. Il y a lieu de relever que de telles personnes ne recherchent en principe qu'un seul but: celui de modifier une ou des décisions déjà prises et entrées en force, qu'elles estiment profondément injustes. Dans ces circonstances, le médiateur ou la médiatrice ne serait que d'une utilité très limitée, puisque son action ne pourrait que se borner à tenter d'expliquer et réexpliquer la décision prise. Très vite, le quérulent ou la quérulente se détournerait de ce médiateur ou de cette médiatrice en qui il ou elle aurait d'abord vu un sauveur, et en lequel ou laquelle, peu à peu, il ou elle ne verrait plus qu'un ou une auxiliaire inféodé-e à l'autorité.

L'intervention du médiateur ou de la médiatrice en cours de procédure aura aussi, par contre, pour effet d'éviter, tant que faire se peut, la création de situations de quérulence.

#### *b) Les motifs tenant à la pratique, notamment à des expériences faites dans le canton de Vaud*

Comme cela a été relevé plus haut, le présent projet de loi s'est beaucoup inspiré de l'exemple vaudois. En particulier, l'article 16 du présent projet de loi consiste en une reprise des éléments essentiels de l'article 25 de la loi vaudoise du 19 mai 2009 sur la médiation administrative qui a la teneur suivante:

##### **Art. 25 Relation avec des procédures administratives**

<sup>1</sup> Lorsque le médiateur est saisi d'une situation qui concerne l'administration cantonale ou des délégataires de tâches publiques, il peut agir en dehors de toute procédure administrative, dans le cadre d'une procédure administrative pendante ou après la clôture d'une procédure administrative.

<sup>2</sup> Son intervention ne suspend pas les délais en cours, ni les effets d'une décision rendue par l'autorité. Elle ne remplace pas les actes devant être entrepris par les parties pour sauvegarder leurs droits et obligations.

<sup>3</sup> L'autorité compétente reste libre de sa décision.

En l'occurrence, il ressort des rapports annuels 2007-2012 du Bureau cantonal de médiation administrative vaudois (BCMA), publiés à l'adresse internet <http://www.vd.ch/autorites/mediation-administrative/rapports-annuels/>, que la possibilité pour la médiatrice vaudoise d'intervenir dans le cours d'une procédure pendante permet généralement de trouver des solutions simples et constructives. Des procédures administratives s'en trouvent ainsi raccourcies, pour le bien non seulement de l'administré-e, mais également pour celui de l'administration.

En lieu et place de reprendre mot pour mot, dans le présent message, les nombreux exemples cités dans les rapports 2007 à 2012 du BCMA, le Conseil d'Etat se permet d'y renvoyer.

S'il juge inopportun, pour les raisons exposées ci-dessus, d'exclure bonnement et simplement les procédures administratives pendantes du domaine d'intervention du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e, le Conseil d'Etat a néanmoins estimé nécessaire de préciser un peu plus, dans le projet de loi, les conditions de saisine du médiateur ou de la médiatrice et la marge de manœuvre de l'autorité concernée. Il a donc désormais expressément prévu dans le projet:

- > que le médiateur ou la médiatrice ne peut être saisi-e que sur requête;
- > que cette requête peut émaner tant de l'administré-e que de l'autorité concerné-e;
- > que la requête de médiation doit être formulée par écrit, en décrivant notamment les objectifs poursuivis par la médiation (mandat de médiation) et,
- > que le Service concerné dispose de la possibilité de suspendre la procédure administrative en cours.

#### **5.3.2. La concrétisation du rôle de médiation du préfet dans les affaires communales**

Plusieurs organes consultés ont relevé que selon eux, la médiation administrative prescrite par l'article 119 de la Constitution ne concerne pas les communes, mais uniquement l'administration cantonale. Ils ont donc proposé que la loi se limite à cet objet, car il n'y aurait aucune nécessité impérieuse de porter atteinte à l'autonomie communale en ce domaine, ni d'imposer le recours à du personnel cantonal pour accomplir une tâche incombant, le cas échéant, aux communes. Dans ce cadre, la proposition de confier aux préfets la qualité de médiateur en matière communale serait une solution inappropriée puisque les préfets sont autorités de recours et de surveillance dans le domaine communal. Ils ne devraient donc pas intervenir comme médiateur dans des causes susceptibles de leur être soumises pour décision par la suite.

Le Conseil d'Etat propose de ne pas donner suite à cette suggestion pour les motifs suivants.

- > Il est vrai que la formalisation de la tâche des préfets en tant que médiateurs pour les affaires communales revient, en quelque sorte, à réduire l'autonomie communale en la matière. Il y a toutefois lieu de retenir que cette tâche est exercée par les préfets à satisfaction générale depuis de nombreuses années. Dans ces circonstances, il semble opportun de saisir l'occasion du présent projet de loi pour formaliser cette pratique.
- > Cette apparente nouvelle réduction de l'autonomie communale est parfaitement acceptée. Elle a même été expressément soutenue par l'Association des communes fribourgeoises dans le cadre de la consultation, et les communes ayant pris part à la consultation s'y sont toutes ralliées.
- > Le problème de récusation cité par les organes défavorables à l'institution du préfet «médiateur pour les communes» existe déjà lorsque les préfets sont, par exemple, présidents d'associations de communes et doivent décider en leur qualité de préfet. Dans ces cas, ils se récuse et la décision est tout simplement rendue par un de leurs collègues. Au demeurant, si pour les cas de médiation le problème soulevé était réel, des cas de récusation de préfets «médiateurs» devant décider devraient déjà se poser en pratique, puisque les préfets fonctionnent déjà comme tels. La situation ne s'est toutefois jamais présentée.

### 5.3.3. Certaines exclusions, jugées inappropriées, du champ d'application

Certains intervenants ont jugé inapproprié d'exclure du champ d'application de la loi les causes en lien avec le pouvoir judiciaire, le Conseil d'Etat, ou les affaires en lien avec le personnel de l'administration cantonale.

Le Conseil d'Etat propose de maintenir ces exclusions pour les raisons essentielles suivantes:

- > S'agissant du pouvoir judiciaire, deux solutions auraient effectivement pu être envisagées: limiter le champ d'activité du médiateur ou de la médiatrice aux rapports entre les administré-e-s et les seules autorités administratives ou l'étendre aux rapports avec les autorités judiciaires.

L'article 119 de la Constitution n'impose que la médiation administrative. Il n'était pas interdit, néanmoins, de s'interroger sur l'opportunité de confier au médiateur ou à la médiatrice la tâche de résoudre les difficultés que les justiciables rencontrent avec les tribunaux. Quelques exemples permettront d'illustrer cette mission:

- un citoyen ou une citoyenne ne comprend pas une lettre ou une décision d'un ou d'une juge;

- un citoyen ou une citoyenne a l'impression de n'avoir pas été écouté-e, compris-e dans le cadre d'une procédure devant un ou une juge, un tribunal;
- les décisions prises dans une affaire judiciaire paraissent injustes;
- un citoyen ou une citoyenne se pose des questions quant à ses démarches judiciaires.

La Confédération n'envisageait pas de confier une telle tâche au Bureau fédéral de médiation. Le canton de Vaud l'a fait dans une certaine mesure. Le canton de Bâle-Campagne a prévu que les autorités judiciaires étaient également visées, dans la mesure où est concernée l'administration de la justice ou la durée de la procédure. Le canton de Bâle-Ville, tout comme le canton de Zurich, ont en revanche exclu les autorités judiciaires du champ d'application de la loi, hormis s'il s'agit de l'administration judiciaire.

L'extension du champ d'action du médiateur ou de la médiatrice aux rapports avec les autorités de la justice présente avantages et inconvénients.

Les méfaits commis par certains membres de l'organisation «*Appel au peuple*» sont notoires; ils ont nui à de nombreuses personnes magistrats et avocates. Les explications qu'aurait pu fournir un médiateur ou une médiatrice, une intervention de sa part auprès des autorités judiciaires concernées auraient-elles permis d'éviter de pareils dégâts? On peut en douter, toutes les tentatives de médiation entreprises par les autorités s'étant soldées par un échec. Le recours à une tierce personne pourrait toutefois s'avérer utile pour que certaines décisions de justice soient mieux comprises et par conséquent mieux acceptées par les justiciables.

Les inconvénients d'une telle extension ne sont pas minces. Il faut distinguer, à cet égard, les procédures civiles et pénales.

Le procès civil est ouvert à la demande d'une personne, physique ou morale, et est dirigé contre une autre personne. Les protagonistes disposent d'une entière liberté quant à l'ouverture, à la conduite et à la manière de mettre fin au procès. Le ou la juge, en quelque sorte, arbitre leur conflit. C'est le rôle de l'avocat-e, précisément, d'éclairer son client ou sa cliente sur la portée et le sens d'un procès, sur les risques encourus, et de commenter les décisions rendues. Celui qui ne dispose pas des moyens de payer un avocat ou une avocate peut avoir recours à l'assistance judiciaire. Enfin, le justiciable débouté dispose de voies de recours pour porter sa cause devant un autre juge. C'est dire que le citoyen ou la citoyenne dispose des moyens de faire valoir ses droits et de comprendre les procédures auxquelles il ou

elle est amené-e à participer. L'intervention d'une tierce personne risquerait de perturber cet équilibre, d'atténuer sans raison la confiance que le citoyen ou la citoyenne doit avoir dans la justice de son canton et de retarder la résolution des différends.

La situation est quelque peu différente pour ce qui a trait à la justice pénale. En principe, nul ne choisit d'être convoqué devant une autorité pénale. La contrainte de comparaître et l'invitation faite à la personne convoquée de s'expliquer sont parfois de nature à éveiller un esprit de méfiance. Certaines décisions peuvent susciter incompréhension, colère et ressentiment. L'intervention d'un médiateur ou d'une médiatrice risquerait toutefois d'être pire que le mal que l'on prétend guérir. S'il ou elle se range à l'opinion exprimée par le ou la juge, les sentiments que le ou la justiciable éprouvait demeureront; s'il ou elle entend contester un jugement ou intervenir avant qu'il ne soit rendu, c'est toute l'autorité du ou de la juge qui est ébranlée, alors que seules des autorités judiciaires devraient être habilitées à renverser une décision.

Enfin, pour ce qui est de l'administration de la justice, la création du Conseil de la magistrature rend l'intervention d'un médiateur ou d'une médiatrice superflue. Ce Conseil a en effet pour attributions, notamment, d'exercer la surveillance administrative des autorités judiciaires et la surveillance disciplinaire des juges<sup>1</sup>. Il est, dans ce cadre, chargé de traiter les dénonciations et les plaintes concernant les juges<sup>2</sup>.

C'est pour ces raisons que l'intervention du médiateur ou de la médiatrice dans la sphère des autorités judiciaires a été et demeure exclue du champ d'application de la loi.

- > Les affaires traitées par le Gouvernement touchent, d'abord, rarement l'administré-e de façon directe. Ensuite, le texte de l'article 119 Cst. indique que c'est le Conseil d'Etat qui institue le médiateur.

Il serait objectivement difficile d'imaginer que cet organe, institué par le Conseil d'Etat, puisse régulièrement et en toute indépendance, s'occuper des causes en lien avec ce dernier. L'autre partie ne prendrait pas, et vraisemblablement à juste titre, une telle médiation au sérieux. Au final, le résultat serait donc contreproductif.

Ce qui précède vaut *mutatis mutandis* pour la médiation pour les affaires en lien avec le personnel de l'administration cantonale. Pour le surplus, il est renvoyé au commentaire relatif à l'article 4 al. 2 du présent projet.

### 5.3.4. L'obligation d'être d'origine suisse

Un des organes consultés a estimé qu'il est capital que la fonction de médiateur ou de médiatrice soit remplie par une personne d'origine suisse, ayant le droit de vote au niveau cantonal. Selon cet organe, il s'agirait là d'une condition préalable importante pour avoir une relation de confiance entre les partenaires au niveau cantonal et aussi pour que les gens puissent échanger d'égal à égal lors des séances de médiation<sup>3</sup>.

Le Conseil d'Etat estime que la condition de la nationalité suisse n'est pas une condition préalable pour avoir une relation de confiance. De même, il remarque qu'il n'est pas nécessaire que les deux interlocuteurs soient de nationalité suisse pour avoir une relation d'égal à égal. Enfin, quand bien même la fonction de médiateur ou de médiatrice n'est pas une fonction judiciaire, il rappelle que l'article 86 al. 2 de la Constitution cantonale, qui prévoit que «la loi peut permettre l'accès aux fonctions de l'ordre judiciaire aux personnes de nationalité étrangère qui sont domiciliées dans le canton depuis au moins cinq ans et au bénéfice d'une autorisation», a été mis en application par l'article 9 de la loi du 31 mai 2010 sur la justice; il semblerait curieux de refuser pour le médiateur ou la médiatrice un aménagement qui est accepté depuis de nombreuses années maintenant pour les juges.

## 6. Les grandes lignes du projet

### 6.1. La médiation administrative sur le plan cantonal

Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e (ci-après: le Médiateur ou la Médiatrice) ne constituera pas, contrairement à ce qu'aurait pu être un ombudsman parlementaire, un instrument de contrôle de l'administration. Son rôle premier sera de *renforcer la confiance de l'administré dans les services publics cantonaux* en se positionnant comme un entremetteur ou une entremettrice neutre et dévoué-e. Il n'est pas donné à chacun de comprendre les méandres des réglementations – prises, souvent, concomitamment aux niveaux fédéral, cantonal et communal – ou d'avoir une connaissance étendue des procédures et des voies de droit qui, seules, lui permettent de sauvegarder ses intérêts. L'organe de médiation peut jouer, à cet égard, un rôle important dans l'information, l'explication et la facilitation de contacts avant que des décisions ne soient prises.

Ainsi, le Médiateur ou la Médiatrice pourra-t-il ou pourra-t-elle *identifier les difficultés* avant qu'elles n'atteignent leur point de non-retour, désamorcer les conflits et, ainsi, contribuer à désengorger les autorités administratives et judiciaires de recours et réclamations inutiles.

<sup>3</sup> En allemand dans le texte de la prise de position: «Das ist eine wichtige Voraussetzung für das Vertrauensverhältnis zwischen den Partnern auf kantonaler Stufe und um einander auf Augenhöhe begegnen zu können».

<sup>1</sup> Art. 91 al. 1 let. a et b de la loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ; RSF 130.1).

<sup>2</sup> Art. 113 al. 1 let. c LJ.

Aucune étude n'a, certes, été faite pour chiffrer le *potentiel d'économies* que l'intervention du médiateur ou de la médiatrice est de nature à entraîner, ce qui permettrait de relativiser les coûts de son fonctionnement. Il n'en demeure que, comme en témoignent les rapports établis par les différents services de médiation cantonaux, plusieurs centaines de problèmes ont pu être résolus à la satisfaction des intéressés, respectivement de convaincantes explications données. Il existe donc un gisement d'économies certain.

*L'activité des autorités judiciaires, qui comprend notamment aussi l'activité des autorités spéciales de la juridiction administrative, a été exclue du champ d'application de la loi* (cf. art. 2 al. 3 let. c). Seules les autorités administratives sont donc concernées.

Le Médiateur ou la Médiatrice devrait être une *personnalité indépendante, pourvue d'une certaine notoriété, disposant d'une expérience solide dans les relations avec les autorités et sachant s'imposer*. Vu la particularité de la fonction, l'avant-projet mis en consultation entendait privilégier ces traits de caractère pour le choix du Médiateur ou de la Médiatrice par rapport à une éventuelle formation suivie en matière de médiation. Comme relevé ci-dessus, nombre de participants à la consultation ont jugé qu'une formation en la matière devrait au contraire être indispensable. Les arguments formulés à cet égard ont été pris en compte. Le Médiateur ou la Médiatrice devra ainsi bénéficier, pour être choisi, d'une *formation spécifique* en la matière ou d'aptitudes certifiées pour exercer la médiation. Il ou elle devra en outre, à défaut d'être bilingue, disposer de très bonnes connaissances des deux langues officielles.

Le Médiateur ou la Médiatrice sera *nommé-e par le Conseil d'Etat* pour une durée indéterminée, suite à une mise au concours.

*La saisine* du Médiateur ou de la Médiatrice devra être simple.

De la même manière, le Médiateur ou la Médiatrice devra pouvoir *agir de façon souple et efficace*, sans être guidé par des règles procédurales rigides. Le but est qu'il ou elle ait un accès direct à l'information, sans qu'on puisse lui opposer le secret de fonction, étant admis qu'il ou elle devra respecter ce secret dans le traitement des affaires qui lui sont soumises.

*Le résultat du travail de médiation* variera selon les situations. Le Médiateur ou la Médiatrice pourra proposer aux parties un arrangement amiable ou émettre une recommandation. Il ou elle ne disposera cependant pas de pouvoirs de coercition ou de surveillance sur les autorités auxquelles il ou elle sera confronté-e.

Enfin, il est important également que le travail du Médiateur ou de la Médiatrice ne reste pas confidentiel. Il ou elle rendra ainsi compte de son activité dans son *rapport annuel* à l'intention du Grand Conseil.

## 6.2. La médiation administrative sur le plan communal

Le projet prévoit de *confier formellement aux préfets la tâche d'assurer la médiation entre les administré-e-s et les autorités communales* (cf. notamment l'article 3 du projet de loi et le commentaire y relatif). Les discussions relatives aux structures territoriales du canton de Fribourg avaient en effet mis en exergue le rôle joué en la matière par les préfets dans leurs districts. Ils parviennent actuellement, ce faisant, à régler de nombreuses difficultés, déchargeant du même coup les autorités cantonales et les autorités de recours.

Malgré certaines réticences exprimées à ce sujet dans le cadre de la consultation (cf. ci-dessus), le Conseil d'Etat propose d'entériner cette pratique.

## 7. Commentaire des articles du projet de loi

### Article 1

L'article 1 a tout d'abord pour objet la forme dans laquelle la médiation administrative est instituée (al. 1), la définition de la médiation administrative (al. 2), et ses buts (al. 3).

L'alinéa 1 a pour fonction essentielle de faire le lien entre la version française et la version allemande de la loi. Grâce à cet article, il sera possible de parler de «médiateur» ou de «médiatrice» dans les deux versions linguistiques de la loi, et non pas une fois de médiateur ou de médiatrice (version française), et dans l'autre d'ombudsman (versions allemande).

La définition proposée est issue de la procédure de consultation. Elle permet d'abord de donner un cadre général à la mission (al. 2). Les buts essentiels de la loi sont exposés à l'alinéa 3. Le projet vise ainsi, surtout, à consolider les rapports de confiance entre les administré-e-s et les autorités cantonales. Le terme d'administré-e est pris dans son acception la plus large: il vise tant les personnes physiques que les personnes morales, Suisses et étrangers.

Contrairement à une crainte parfois exprimée, l'institution n'a pas pour but de protéger les particuliers contre l'administration. Elle est également au service des agents publics: en prévenant les conflits, en favorisant leur résolution amiable, en aidant les administré-e-s dans leurs démarches avec les autorités, elle contribue à éviter que les services publics ne fassent l'objet de reproches injustifiés.

Ce sont là des buts généraux que poursuivent la plupart des organes de médiation de notre pays. Les autorités cantonales concernées sont déterminées à l'article 2.

L'alinéa 4 prévoit que les préfets assurent la médiation en matière communale, dont le régime est réglé à l'article 3, au commentaire duquel il est renvoyé.

## Article 2

Cette disposition définit les autorités cantonales concernées. Comme relevé plus haut, les autorités judiciaires en sont exclues.

Par souci de cohérence, la liste des autorités administratives est, à une exception (le Conseil d'Etat) et une réserve près (les préfets dans certaines situations), identique à celle qui est définie à l'article 2 CPJA<sup>1</sup>. Il est ainsi simplement renvoyé à ce code et à ses commentaires pour les détails. Il importe en effet que l'ensemble des autorités administratives auxquelles ce code se réfère, ou à tout le moins sa grande majorité, puisse faire l'objet de l'intervention du Médiateur ou de la Médiatrice.

*Le Conseil d'Etat* constitue l'exception. Les affaires traitées par le Gouvernement touchent en effet rarement l'administré(e) de façon directe. Les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ont inclu le Gouvernement dans la sphère d'activité de leur organe de médiation. Les cantons de Zoug, de Zurich et de Vaud l'ont exclu.

Pour ce qui concerne *les préfets*, une réserve a été prévue: leur activité est soumise au champ d'application de la loi, sauf lorsqu'ils ou elles agissent eux-mêmes ou elles-mêmes.

D'autres autorités sont exclues du champ d'application de la loi.

- > En premier lieu, le Grand Conseil, en raison du fait que son activité est principalement d'ordre législatif et ne se prête donc pas à la médiation.
- > En *second lieu*, les autorités judiciaires au sens de l'article 3 de la loi sur la justice (soit à l'heure actuelle: le Tribunal cantonal, les autorités spéciales de la juridiction administrative<sup>2</sup>, les préfets lorsqu'ils ou elles agissent en qualité de médiateurs ou de médiatrices entre les administré-e-s et les autorités communales ou en qualité d'autorités de la juridiction pénale<sup>3</sup>, le Ministère public, le Tribunal des mesures de contrainte, les juges de police, les tribunaux pénaux d'arrondissement, le Tribunal pénal économique, le Tribunal pénal des mineurs, les justices de paix, les autorités de conciliation en matière de baux à loyer et à ferme ainsi que celles en matière d'égalité entre femmes et hommes, les tribunaux civils, les tribunaux des prud'hommes et les tribunaux des baux).
- > En *troisième lieu*, suite à des remarques émises dans le cadre de la consultation, les autorités de la poursuite

pénale au sens de l'article 63 de la loi sur la justice sont désormais exclues «en bloc». Il s'agit là de la Police cantonale, du Ministère public et des juges des mineurs, des autorités pénales compétentes en matière de contraventions, notamment les préfets et des autres autorités [N.B. de poursuite pénale] habilitées par la loi.

- > En *quatrième* et dernier lieu, *les Eglises et les communautés confessionnelles reconnues*. Les articles 2 et 3 de la loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat<sup>4</sup> disposent que l'Eglise catholique romaine et l'Eglise évangélique réformée sont reconnues de droit public et constituent des corporations de droit public, dotées de la personnalité juridique. La Communauté israélite du canton de Fribourg a été mise au bénéfice d'un statut de droit public par la loi du 3 octobre 1990<sup>5</sup>. Enfin, des communautés confessionnelles de droit privé peuvent se voir octroyer des prérogatives de droit public<sup>6</sup>. Ces Eglises et communautés sont exclues du champ d'application de la loi: les rapports entre les responsables de celles-ci et leurs membres ne se caractérisent pas par un rapport d'autorité publique qui justifierait une intervention étatique. Ces rapports touchent à la liberté de conscience et de croyance.

## Article 3

Il ne fait aucun doute qu'une commune peut aborder le Médiateur ou la Médiatrice si elle éprouve des difficultés dans ses rapports avec l'Etat. La question traitée ici consiste à savoir si un citoyen ou un citoyenne peut recourir au médiateur s'il ou elle rencontre des problèmes avec une commune.

Doit-on laisser aux communes le soin de choisir si elles entendent se doter d'un organe de médiation ou entend-on régler, dans un seul texte de loi, les rapports entre le citoyen et les «services publics», que ceux-ci soient cantonaux ou communaux?

Le respect de l'autonomie des communes, garantie par la Constitution<sup>7</sup>, pourrait faire pencher en faveur de la première solution. En revanche, à l'heure où de nombreuses tâches sont exécutées conjointement par l'Etat et les communes, où la répartition de ces tâches évolue constamment, il ne paraît pas concevable de distinguer selon que l'administré-e se trouve en face d'un service cantonal ou d'une autorité communale. Comme les préfets jouent, depuis de très nombreuses années, un rôle de médiateur dans les affaires communales, il s'agit de l'entériner dans la loi (cf. en outre, dans le même sens, le ch. 5.3.2 ci-dessus).

<sup>1</sup> Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

<sup>2</sup> Il s'agit, en application de l'article 3 du Code de procédure et de juridiction administrative: du Conseil d'Etat et des autres autorités administratives lorsqu'ils statuent sur recours, des commissions de recours instituées par la loi, de la Commission d'expropriation et des tribunaux arbitraux en matière d'assurances sociales.

<sup>3</sup> Cf. art. 2 al. 2 let. a des avant-projets.

<sup>4</sup> RSF 190.1.

<sup>5</sup> RSF 193.1.

<sup>6</sup> Art. 1 al. 2 et 28 à 30 de la loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat.

<sup>7</sup> Art. 129 al. 2 Cst.



A noter que les cantons de Bâle-Campagne, Zoug et Zurich ont inclus les communes dans le champ d'activité de leurs lois respectives.

Lorsqu'il ou elle agira en qualité de médiateur ou de médiatrice, le préfet observera les processus prévus au chapitre 3 de la loi.

#### Article 4

L'article 4 régit le champ d'application matériel de la loi. Il rappelle le cadre posé à l'activité du Médiateur ou de la Médiatrice (al. 1).

Sont exclus de la sphère d'activité du Médiateur ou de la Médiatrice les litiges entre les collaborateurs et les collaboratrices de l'Etat et les autorités cantonales découlant des rapports de travail (al. 2). D'une part, en effet, ce sont bien les usagers et les usagères de l'administration qui sont intéressés au premier chef par la médiation, et non les agents et agentes des services publics dans leurs relations contractuelles avec leur employeur. D'autre part, la réglementation sur le personnel de l'Etat confie déjà un rôle de conseils et de médiation au Service du personnel et d'organisation<sup>1</sup>. Enfin, si les corporations publiques, en leur qualité d'employeur, souhaitent mettre en place une procédure de médiation ou de conciliation, elles peuvent le faire par la voie de leur réglementation sur le personnel. Cette limite est également motivée par le souci de ne pas porter atteinte au pouvoir hiérarchique. Il est renvoyé, pour le surplus, au ch. 5.3.3 ci-dessus.

Enfin, le Médiateur ou la Médiatrice n'agira pas dans les domaines pour lesquels un processus de médiation a déjà été institué, ainsi que dans les domaines régis par le droit de procédure fédéral. A titre d'exemples, on citera la santé<sup>2</sup>, l'information et l'accès aux documents<sup>3</sup>, l'assurance-chômage<sup>4</sup>, la formation professionnelle (médiation scolaire)<sup>5</sup>, l'intégration des migrants<sup>6</sup>.

#### Article 5

Les conditions d'éligibilité sont d'abord (let. a, b et c) calquées sur celles des magistrats et magistrates de l'ordre judiciaire<sup>7</sup>. A noter d'abord que le fait que le Médiateur ou la Médiatrice doive «avoir la citoyenneté active sur le plan cantonal»

implique que cette personne soit domiciliée<sup>8</sup> sur le territoire cantonal. Pour qu'il ou elle soit au fait des réalités vécues par les administré-e-s du canton, il est en effet impératif que le Médiateur ou la Médiatrice y soit domicilié-e. Cette condition est également posée pour les magistrats et magistrates de l'ordre judiciaire<sup>9</sup>. A noter aussi qu'à l'instar des juges, une personne de nationalité étrangère pourrait, le cas échéant et si elle remplit les conditions requises, être désignée au poste de Médiateur ou de Médiatrice. Comme relevé plus haut, le Conseil d'Etat propose, sur ce dernier point, de ne pas donner suite à une des revendications issues de la consultation (cf. également ch. 5.3.4 ci-dessus).

Donnant suite à d'autres remarques issues de la consultation, le Conseil d'Etat propose désormais de prévoir expressément dans la loi que le Médiateur ou la Médiatrice devra disposer d'une formation reconnue de médiateur ou de médiatrice ou d'aptitudes certifiées en la matière (let. d) et devra disposer de très bonnes connaissances des deux langues officielles (let. e).

L'avant-projet prévoyait que le poste devrait *avant tout* être confié à une personne ayant une excellente connaissance du fonctionnement des collectivités publiques. Cette condition principale de nomination a été abandonnée en raison des remarques exprimées dans le cadre de la consultation.

#### Article 6

Comme on l'a vu, la Constituante a expressément donné au Conseil d'Etat la compétence d'instituer un organe de médiation<sup>10</sup>. Le Médiateur ou la Médiatrice ne pourra donc pas être un «Ombudsman parlementaire» (donc élu par le Grand Conseil), ainsi que l'auraient souhaité certains organes spécialisés ayant pris part à la consultation.

Pour ce qui tient à la durée des fonctions, deux options avaient été ouvertes dans le cadre de la consultation: le Médiateur ou la Médiatrice pouvait – à l'instar des magistrats et magistrates de l'ordre judiciaire – être désigné-e pour une durée indéterminée. Il pouvait également être élu-e pour la durée d'une période administrative. Au regard des résultats de la consultation, il a finalement été décidé d'opter pour une désignation pour une durée indéterminée.

#### Article 7

Pour être indépendant-e, le Médiateur ou la Médiatrice n'en doit pas moins être rattaché-e administrativement à une autorité. Cette autorité sera chargée des questions d'ordre logistique, mais en aucun cas n'exercera une influence sur son fonctionnement.

<sup>1</sup> Art. 13 du règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RPers; RSF 122.70.11).

<sup>2</sup> Art. 127d de la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (LSan; RSF 821.0.1).

<sup>3</sup> Art. 33 de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf; RSF 17.5).

<sup>4</sup> Art. 10 de la loi du 6 octobre 2010 sur l'emploi et le marché du travail (LEMT; RSF 866.1.1).

<sup>5</sup> Art. 34 de la loi du 13 décembre 2007 sur la formation professionnelle (LFP; RSF 420.1).

<sup>6</sup> Art. 4 let. b de l'ordonnance du 6 mars 2012 sur l'intégration des migrants et des migrantes et la prévention du racisme (OInt; RSF 114.22.21).

<sup>7</sup> Art. 9 al. 1 LJ.

<sup>8</sup> «En principe», cf. 5.2, chiffre 6 et le cas exceptionnel des fribourgeois de l'étranger ...

<sup>9</sup> Art. 7 LJ.

<sup>10</sup> Cf. supra, ch. IV.2.

Comme il est prévu que *le Médiateur ou la Médiatrice soit nommé(e) par le Conseil d'Etat*, conformément à l'article 119 de la Constitution, son rattachement administratif naturel semblerait devoir être la Chancellerie d'Etat. C'est là l'option proposée par le présent projet de loi.

## Articles 8 à 12

### Généralités

Dans le cadre de la consultation, certains intervenants ont considéré que l'avant-projet créait, pour le Médiateur ou la Médiatrice, un statut qui en faisait de manière injustifiée une sorte de «super-magistrat-e». Selon ces intervenants, l'avant-projet engendrait un tel résultat parce qu'il prévoyait, en particulier, de lui appliquer une immunité particulière, de relever la limite d'âge pour ses fonctions ou encore une règle spéciale d'interdiction d'exercer une autre activité lucrative.

Eu égard au fait que le Médiateur ou la Médiatrice n'aura effectivement aucun pouvoir de décision ou d'intervention propre, le Conseil d'Etat a jugé ces remarques justifiées, raison pour laquelle ces avant-projets d'articles ont tous été supprimés et n'apparaissent donc plus dans le présent projet.

Mis-à-part quelques règles jugées comme essentielles pour l'exercice conforme de ses fonctions, règles qui seront commentées ci-dessous, le Médiateur ou la Médiatrice sera donc soumis aux règles usuelles en matière de personnel de l'Etat, ceci en application de l'article 2 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers).

### Article 8

L'indépendance du Médiateur ou de la Médiatrice constitue un principe fondamental, qui est ici expressément affirmé. Comme toute autorité administrative indépendante, le Médiateur ou la Médiatrice ne sera soumis à aucun pouvoir hiérarchique ou de tutelle, la loi précisant que, dans l'exercice de ses attributions, le Médiateur ou la Médiatrice n'est soumis qu'à la loi et qu'il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.

### Article 9

Il s'agit de régler la question de l'empêchement du Médiateur ou de la Médiatrice d'exercer ses fonctions. Cet empêchement peut être durable (maladie, accident, etc.) ou ponctuel (récusation).

En cas d'empêchement durable, mais pas définitif, il appartiendra au Conseil d'Etat de désigner un remplaçant ou une remplaçante pour occuper la fonction par intérim.

En cas d'empêchement ponctuel, dans le but de créer des synergies et compte tenu du fait que de tels cas (en principe de récusations) ne devraient se présenter que rarement, il est

proposé de désigner une personne suppléante permanente en la personne du ou de la préposé-e compétent-e pour la médiation en matière d'accès à l'information.

### Article 10

Compte tenu de la spécificité de la fonction, il s'agit de régler les cas dans lesquels l'autorité de nomination peut révoquer le Médiateur ou la Médiatrice. Ces cas sont, ici également, calqués sur ceux qui concernent les magistrats et magistrates de l'ordre judiciaire<sup>1</sup>, sous réserve de la question du domicile, qui ne revêt pas une importance telle que sa non réalisation devrait obligatoirement conduire à la révocation. On renvoie ici à la procédure prévue par la loi sur la justice.

Pour le surplus, il est expressément rappelé, à toutes fins utiles, que la législation sur le personnel de l'Etat lui sera également applicable dans le cadre d'une éventuelle révocation.

### Article 11

Afin de garantir sa totale indépendance, il est prévu d'allouer au Médiateur ou à la Médiatrice un crédit budgétaire, son organisation étant laissée à son appréciation.

Afin de créer des synergies, notamment sous l'angle du personnel administratif, il est toutefois expressément prévu que le Médiateur ou la Médiatrice exerce ses fonctions dans des locaux communs avec le Secrétariat de la Commission de la transparence et de la protection des données. Il ou elle pourra ainsi disposer du personnel dévolu à ce secrétariat.

### Article 12

Le Médiateur ou la Médiatrice sera tenu-e au secret de fonction dans la même mesure que les autorités concernées par le processus de médiation.

Afin de garantir la confiance qui doit être placée en lui ou en elle par les administré-e-s, il faut éviter qu'il ou elle soit tenu-e de témoigner du contenu des entretiens qu'il ou elle aurait pu avoir. Il ou elle doit rester maître ou maîtresse absolu-e de la décision de témoigner, quand bien même les intéressés l'auraient-ils ou elle délié-e du secret de fonction. Il faut éviter, en effet, de créer l'impression que l'activité du Médiateur ou de la Médiatrice pourrait être instrumentalisée dans le but de servir à défendre les intérêts des uns ou des autres dans le cadre d'une procédure administrative, civile ou pénale.

Les mêmes règles doivent prévaloir pour les personnes du Secrétariat de la Commission de la transparence et de la protection des données avec lesquelles il ou elle sera peut-être amené-e à collaborer.

<sup>1</sup> Cf. art. 107 LJ.

Il y a enfin lieu de relever, à toutes fins utiles, que la présente disposition ne consiste pas en une règle d'exécution cantonale statuant une obligation de renseigner une autorité ou de témoigner en justice au sens de l'article 321 al. 3 CP.

### Article 13

La création du poste de Médiateur ou de Médiatrice ne doit pas être interprétée comme un procès d'intention à l'encontre de l'administration. Comme l'a rappelé le premier Médiateur de la République française, Antoine Pinay, la démarche du Médiateur «*n'est pas de mettre l'administration en accusation de façon systématique, mais d'abord de comprendre les motifs de son action et, s'ils lui paraissent justes, de les expliquer aux auteurs des réclamations*»<sup>1</sup>. Si les agents de l'administration devaient ressentir le Médiateur ou la Médiatrice comme un élément hostile, sa mission confinerait bientôt à l'impossible. «*Aussi doit-il convaincre plutôt qu'ordonner, et faire appel à la persuasion, car aucune amélioration profonde et durable n'est à attendre de l'administration sans la participation de ses membres: l'administration se reformera d'elle-même ou ne se reformera pas*»<sup>2</sup>.

Cette disposition concrétise les buts de la loi, tels qu'ils sont définis à l'article 1. Elle énumère les moyens d'action du Médiateur ou de la Médiatrice.

D'abord (let. a), il ou elle est chargé-e de renseigner les administré-e-s. Même s'il n'entre pas dans les attributions du Médiateur ou de la Médiatrice de dispenser des conseils juridiques, il ou elle sera amené-e à expliquer certains actes administratifs à des destinataires parfois désemparés. Ainsi, l'activité étatique sera mieux comprise.

Ensuite (let. b), et ce sera sa tâche principale, il ou elle devra instruire les requêtes qui lui parviennent et, cas échéant, faire des recommandations (cf. art. 22), étant admis qu'il ou elle ne pourra donner d'instructions aux autorités concernées, ni prendre de décisions, ni suspendre de procédures de son propre chef, cette possibilité demeurant de la compétence exclusive de l'autorité en charge du dossier (cf. art. 15 al. 3 et 16 al. 2).

Dès lors qu'il est important que ces processus ne s'enlisent pas, il ou elle devra remplir ses tâches dans des délais raisonnables (al. 2). Cette notion devra s'interpréter au cas par cas, notamment au vu de la complexité des affaires concernées.

Enfin, comme cela a été dit plus haut, son existence et son rôle doivent être connus. C'est la raison pour laquelle il ou elle devra informer le public sur son activité (al. 3). En effet, si parmi les buts de sa fonction, figure le renforcement de la confiance des administrés envers les autorités (art. 1 al. 3 let. b), encore faut-il que les administrés soient informés de

ce qu'il ou elle fait. C'est ainsi qu'il ou elle sera appelé-e à adresser, chaque année, un rapport au Grand Conseil. Evidemment, la personnalité des personnes et autorités concernées sera respectée. Il n'est pas question de porter des noms sur la place publique; le but recherché – le renforcement des liens entre l'administration et le public – en serait gravement compromis.

### Article 14

Le Médiateur ou la Médiatrice ne pourra pas agir d'office. Il ou elle ne pourra ainsi pas *s'autosaisir* d'une situation (cf. al. 2). Il appartiendra ainsi soit à la personne concernée, soit à l'autorité en charge du dossier de saisir le Médiateur ou la Médiatrice. Il a en effet été noté, dans le cadre de la consultation, qu'une autorité en charge d'un dossier pourrait elle aussi juger opportun, pour éviter un conflit imminent, de saisir le Médiateur ou la Médiatrice.

Il est précisé, à toutes fins utiles, que s'agissant des «personnes concernées», la saisine est ouverte aux ressortissants suisses comme aux étrangers, aux personnes physiques comme aux personnes morales.

### Article 15

Enfin, afin d'éviter des démarches superflues du Médiateur ou de la Médiatrice, voir une surcharge inutile de travail, toute personne concernée devra précéder sa requête des démarches usuelles auprès de l'autorité concernée pour résoudre simplement la difficulté: appel téléphonique, lettre, demande d'entrevue, etc ... (al. 1). Nombre de conflits latents pourront peut-être se résoudre de la sorte, le personnel de l'administration cantonale étant encore, dans sa très grande majorité, largement et facilement accessible.

Au vu des résultats de la procédure de consultation, le Conseil d'Etat propose, contrairement à ce qu'il avait proposé dans son avant-projet, de prévoir une requête écrite. Cette requête devra non seulement exposer l'identité de son auteur (ce qui comprend aussi la dénomination, le cas échéant, de l'autorité requérante), mais également l'objet du conflit et l'objectif poursuivi (al. 2). Cela revient, en d'autres termes, à proposer au Médiateur ou à la Médiatrice un *mandat clair de médiation*. Le cas échéant, la personne ou l'autorité requérante devra ainsi justifier d'un intérêt à «saisir»: elle ne pourra donc porter à la connaissance du Médiateur ou de la Médiatrice qu'une situation individuelle, à l'exclusion des actes qui ne la concerneraient pas ou qui n'auraient pas suscité de différend. Ainsi, elle ne saura par exemple adresser au Médiateur ou à la Médiatrice de simples critiques ou des questions d'ordre général.

L'alinéa 3 prévoit que la requête n'est soumise à aucun délai. Cela signifie en substance qu'une médiation peut être demandée en tout temps.

<sup>1</sup> Antoine Pinay, Quelques réflexions sur l'intitution du Médiateur, cité dans Le Médiateur de la République, p. 34.

<sup>2</sup> Le Médiateur de la République, p. 34.

Au vu des remarques émises dans le cadre de la procédure de consultation, et notamment en lien avec les procédures administratives pendantes, le Conseil d'Etat propose toutefois de rappeler expressément que l'autorité cantonale en charge du dossier peut suspendre une procédure administrative en cours pour permettre une médiation, par exemple dans les cas où cette éventualité serait suggérée par la personne concernée. En effet, si une telle possibilité n'était pas envisageable pour l'autorité cantonale, l'action du Médiateur ou de la Médiatrice pourrait n'avoir qu'une portée trop limitée lorsqu'une procédure administrative pendante progresse; de fait, la saisine du Médiateur ou de la Médiatrice ne pourrait alors, parfois, être envisagée qu'en parallèle à une procédure de recours, et non comme une alternative. Afin toutefois d'éviter une suspension de procédure trop longue, l'autorité cantonale en charge du dossier pourrait, voire devrait alors, fixer un délai à la personne concernée pour saisir le Médiateur ou la Médiatrice cantonale, sous peine de la reprise de la procédure.

Enfin, il est rappelé qu'une fois saisi, le Médiateur ou la Médiatrice devra remplir sa tâche dans des délais raisonnables (art. 13 al. 2). Si tel ne devait pas être le cas, l'autorité cantonale en charge du dossier, qui demeure libre de la conduite de la procédure, pourrait décider de son propre chef de reprendre la procédure, ceci en application de l'article 16 al. 3.

### Article 16

Il est essentiel, pour que la médiation administrative revête une véritable utilité, que le Médiateur ou la Médiatrice puisse intervenir non seulement en dehors de toute procédure administrative, mais aussi et surtout dans le cadre d'une procédure administrative pendante. Les motifs principaux tenant à ce choix, *essentiel pour l'utilité de l'institution*, sont exposés au ch. 5.3.1 du présent message explicatif. Il est par ailleurs rappelé, sous l'angle pratique, que ce système est appliqué et fonctionne à totale satisfaction, notamment dans le canton de Vaud.

Pour le surplus, il est simplement redit que l'intervention du Médiateur ou de la Médiatrice n'aura, par elle-même, aucune influence sur le cours de la procédure administrative (al. 2 et 3). L'autorité concernée demeure libre de sa décision: cela est juste et nécessaire, le Médiateur ou la Médiatrice ne pouvant imposer son point de vue et l'administration devant pouvoir poursuivre son activité sans faire l'objet de pressions.

Il s'agit toutefois de relever le renvoi (al. 2 in fine) à la possibilité expresse, ajoutée suite à la consultation, selon laquelle «l'autorité cantonale en charge du dossier peut suspendre la procédure afin de permettre une médiation» (cf. art. 15 al. 3). Les explications du Médiateur ou de la Médiatrice pourront peut-être conduire la personne concernée à renoncer à recourir contre une décision, annoncée et selon toute évidence iné-

luctable, qui ne la convaincrat pas. Ainsi, la médiation sera-t-elle peut-être de nature à soulager les autorités de recours.

### Article 17

Les cas de récusation sont identiques à ceux qui concernent les autorités administratives. Renvoi est donc fait aux règles topiques du CPJA, étant admis et désormais expressément précisé, à l'alinéa 2, que l'autorité apte à trancher la question sera l'autorité de nomination, à savoir le Conseil d'Etat.

### Article 18

Avant de procéder à un examen étendu d'une requête, le Médiateur ou la Médiatrice prendra des renseignements sur le bien-fondé de celle-ci. Il s'agit d'éviter, en effet, que des investigations poussées ne soient conduites alors que le cas annoncé serait fondé sur des faits inexacts.

Le Médiateur ou la Médiatrice dispose d'un pouvoir d'appréciation complet pour décider s'il ou elle entame un processus de médiation et pour en déterminer, le cas échéant, la portée et l'ampleur. Son action sera toujours dictée par le «mandat de médiation» au sens de l'article 15 al. 2 et les buts généraux de la médiation administrative, savoir notamment renforcer la confiance des administré-e-s envers les autorités (art. 1 al. 3 let. b). C'est dans cette optique qu'il ou elle prendra sa décision et qu'il ou elle n'entrera pas en matière sur des cas bagatelles ou écartera des demandes chicanières. S'il ou elle estime que l'objet de la requête n'entre pas dans sa compétence ou est irrecevable, il ou elle en informera la personne concernée.

Dans un certain nombre de cas, un simple rappel oral des procédures ou une explication plus détaillée de celles-ci suffiront certainement à lever une ambiguïté ou à régler le problème (cf. à ce sujet les rapports annuels 2007–2012 du Bureau cantonal de médiation administrative vaudois (BCMA), publiés à l'adresse internet <http://www.vd.ch/autorites/mediation-administrative/rapports-annuels/>). Si nécessaire, une entrevue entre l'administré-e et l'autorité cantonale concernée pourra également être mise sur pied.

### Article 19

S'il ou elle décide de donner suite à une requête (al. 1 et 2), le Médiateur ou la Médiatrice devra agir en toute transparence. On peut le répéter: sa tâche ne consiste pas à créer un sentiment de défiance envers l'administration. Aussi informera-t-il ou informera-t-elle immédiatement la ou les autorités concernées, en leur donnant l'occasion de s'exprimer. Cette démarche se fera sans formalisme: le droit de s'exprimer pourra être exercé oralement ou par écrit. Le but est que l'autorité concernée puisse, dès le début de la médiation, prendre position sur les griefs qui sont formulés à son endroit, afin

que, cas échéant, des faits inexacts ou des mises en cause infondées soient immédiatement corrigés. Le but de l'examen est donc double: il est d'établir les faits, mais aussi de déceler les causes de la requête. Le Médiateur ou la Médiatrice sera, de ce fait, à même de mieux cibler son intervention.

Dans le cadre de l'établissement des faits (al. 3), les moyens d'investigation du Médiateur ou de la Médiatrice seront relativement étendus: Envers les autorités cantonales au sens de l'article 2 al. 2, il ou elle pourra non seulement obtenir des renseignements écrits ou oraux, mais aussi consulter les documents ou s'entretenir avec les personnes concernées (al. 3 let. a à c). Il aura aussi la possibilité de procéder à des inspections des lieux ou de choses (al. 3 let. d). *A titre exceptionnel (cf. al. 3 let. e)*, il ou elle pourra faire appel à des personnes spécialisées afin d'obtenir des éclaircissements. On peut penser, notamment, à des questions délicates d'aménagement du territoire ou de constructions, où les services d'une personne compétente permettraient une résolution plus rapide du litige. Les expériences des instances de médiation des autres cantons montrent que ce recours à des tiers est extrêmement réduit.

A teneur de l'article 19 al. 4, le Médiateur ou la Médiatrice pourra examiner l'affaire non seulement sous l'angle de la *légalité*, mais également sous l'angle de l'*opportunité*. Ces deux examens ont une portée radicalement différente: le premier se borne à vérifier que les limites légales n'ont pas été violées<sup>1</sup>. Le second tend à déterminer si l'autorité a usé correctement de la faculté d'opter entre plusieurs solutions dans l'application de la loi<sup>2</sup>. Réduire le champ d'action du Médiateur ou de la Médiatrice à l'examen de la légalité serait contre-productif. En effet, c'est précisément la fonction des autorités de recours que d'examiner une décision sous l'angle de la légalité. Ce n'est que par exception qu'elles peuvent examiner le grief d'inopportunité<sup>3</sup>.

### Article 20

L'article 20 a pour objet de compléter l'article 19.

Pour être à même de remplir sa mission correctement, le Médiateur ou la Médiatrice devra en effet avoir l'accès le plus large possible à l'information. Chaque autorité cantonale au sens de l'article 2 CPJA devra ainsi collaborer avec lui ou avec elle, sans que ses agents et agentes ne soient tenus par le secret de fonction (al. 2), étant admis que le Médiateur ou la Médiatrice est, quant à lui ou elle, tenu-e au secret. Cette levée du secret n'est valable que dans le cadre de l'affaire faisant l'objet du processus de médiation. Les personnes qui ont recours ou qui ont participé à la médiation sont, quant à elles, protégées par le secret de la médiation (art. 12).

### Article 21

Une fois son examen terminé, le Médiateur ou la Médiatrice donnera les renseignements demandés, respectivement informera l'autorité concernée du résultat de ses investigations. Le cas échéant, il ou elle prendra acte, par écrit, d'un accord trouvé par les parties (al. 1 let. a et b). En cas d'échec, il ou elle mettra un terme formel à la procédure (al. 2), le cas échéant en fixant des émoluments et débours (art. 23)

Il est rappelé (al. 3) que le Médiateur ou la Médiatrice n'a aucun pouvoir de coercition: il ou elle ne peut ni donner d'instruction, ni prendre de décision au fond, pas plus qu'il ou elle n'a autorité pour suspendre ou modifier les décisions des autorités avec lesquelles il ou elle a affaire. Il ou elle ne pourra que faire les recommandations qui lui paraissent opportunes.

### Article 22

Quoique légale, une mesure peut se trouver inappropriée aux circonstances. Il est possible qu'une autre mesure eût été mieux adaptée, plus efficace, produise un meilleur résultat, bref, *soit plus opportune*. Le Médiateur ou la Médiatrice pourra ainsi, s'il ou elle le juge nécessaire, émettre une recommandation à l'intention de l'autorité cantonale en charge du dossier. Il y a lieu de préciser deux points à ce sujet: 1) Comme pour toute activité étatique, l'intervention du Médiateur ou de la Médiatrice est dominée par le principe de la légalité: il ou elle devra appliquer le droit positif et ses propositions de règlement des différends ainsi que ses recommandations devront être conformes au droit; 2) Les recommandations du Médiateur ou de la Médiatrice ne sont pas des décisions au sens du CPJA; elles ne seront donc obligatoires ni pour l'autorité concernée, ni pour la personne éventuellement requérante. Aucun recours ne pourra par ailleurs être interjeté à leur rencontre.

Afin toutefois d'éviter que les recommandations du Médiateur ou de la Médiatrice ne demeurent trop souvent lettre morte, l'autorité concernée aura l'obligation de les examiner et de l'informer des suites qu'elle y aura données. Il est précisé qu'une des suites possible demeurerait la possibilité de ne rien changer, étant entendu que le Médiateur ou la Médiatrice devra en être informé.

### Article 23

Le but de la médiation étant, notamment, de rapprocher l'administration du citoyen ou de la citoyenne, elle doit être accessible à chacune et à chacun, indépendamment de ses moyens financiers.

C'est la raison pour laquelle un recours au Médiateur ou à la Médiatrice ne devra en principe générer aucun émoluments (al. 1). Seuls les débours de l'autorité (à savoir ses frais), pour-

<sup>1</sup> PIERRE MOOR, Droit administratif, Volume I, Berne 1994, p. 375s.

<sup>2</sup> ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 329.

<sup>3</sup> Art. 78 CPJA.

ront être mis à la charge du requérant ou de la requérante (al. 2).

#### Article 24

Donnant suite à de nombreuses demandes issues de la procédure de consultation, le Conseil d'Etat propose de prévoir des exceptions ponctuelles au principe de la gratuité de l'émolument. Ces exceptions, citées à l'al. 1, sont calquées sur celles prévues, notamment, en matière d'accès à l'information.

A noter aussi (al. 2) que pour éviter, notamment, un usage inapproprié de l'institution par des personnes, un émoulement pourra être mis à leur charge en cas de requête téméraire, abusive ou introduite à la légère. Ces notions seront appliquées à la lumière des principes en la matière généralement admis par la jurisprudence, notamment dans le cadre des procédures de plainte ou de recours.

#### Articles 25 et 26

Dès lors que la fixation d'éventuels frais de procédure change la situation juridique de la personne concernée, il s'agit d'une décision sujette à recours.

La fixation des frais de procédure sera, le cas échéant, le seul type de décision (sujette à recours) que pourra rendre le Médiateur ou la Médiatrice.

#### Article 27

Une seule modification du droit en vigueur semble nécessaire. Il convient de modifier *la loi sur les préfets* en y intégrant la tâche de médiation qui leur est désormais formellement reconnue en matière communale.

#### Article 28

Cet article ne nécessite pas de commentaire particulier.

## 8. Les conséquences du projet

### 8.1. La conformité à la constitution du canton de Fribourg

Le projet concrétise l'article 119 de la Constitution du canton de Fribourg. Il est conforme à cette disposition constitutionnelle.

### 8.2. Le programme de législature

Le projet répond à la volonté exprimée par le Conseil d'Etat dans le chapitre 10.4 de son programme gouvernemental

2012–2016, «*Développer et appliquer le concept de médiation administrative*»<sup>1</sup>.

### 8.3. Les conséquences financières et en personnel

L'institution d'un organe de médiation entraînera des dépenses modérées en termes de personnel et d'infrastructures.

Selon les estimations, un organe de médiation apte à répondre aux attentes des citoyens devra comprendre le Médiateur ou la Médiatrice (50% à 80%). L'idée d'instituer une suppléance a été abandonnée au profit de la désignation d'une personne, à savoir le ou la préposé-e compétent-e pour la médiation en matière d'accès à l'information, en cas d'empêchement ponctuel.

Les coûts maximaux annuels en personnel (Médiateur ou Médiatrice) peuvent être estimés à 200 000 francs environ. A cela devraient en principe s'ajouter les frais usuels d'infrastructure et ceux, usuels également, de fonctionnement. Il y a toutefois lieu de préciser à cet égard que puisque l'institution du Médiateur ou de la Médiatrice cantonal-e ne suppose, en principe, que l'engagement du Médiateur ou de la Médiatrice, des solutions de localisation seront trouvées dans des bâtiments existants, ce qui permettra encore de relativiser les coûts. Les tâches de secrétariat seront, le cas échéant, assumées par le secrétariat des autorités en matière de transparence et de protection des données (cf. art. 11 al. 3); cela impliquera vraisemblablement, à terme, une adaptation des forces nécessaires pour exécuter ces tâches supplémentaires.

En contrepartie, des procédures juridictionnelles pourront peut-être être évitées, ce qui induirait alors des réductions de coûts dans d'autres secteurs de l'administration. Il est toutefois impossible de faire des estimations à cet égard.

### 8.4. Les conséquences sur les relations entre l'Etat et les communes

Le projet propose que le préfet assure la médiation entre les administré-e-s et les autorités communales. Cela implique formellement une réduction de l'autonomie communale en la matière.

Sur le plan matériel, les relations entre l'Etat et les communes ne seront toutefois pas touchées par cette formalisation, dès lors que les préfets exercent déjà cette activité, dans les faits, depuis de nombreuses années.

<sup>1</sup> Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2012–2016, p. 38.

## 8.5. La conformité au droit fédéral et l'eurocompatibilité

### 8.5.1. Le droit fédéral

Le projet ne présente aucun problème de compatibilité avec le droit fédéral.

### 8.5.2. Le droit européen

Le projet ne présente aucun problème de compatibilité avec le droit européen.

### 8.5.3. Le Conseil de l'Europe

La Suisse est membre du Conseil de l'Europe depuis 1963. A ce titre, elle participe au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE).

Le CPLRE a pris des résolutions et émis une recommandation au sujet des ombudsmans<sup>1</sup>.

Parallèlement, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a recommandé, en 1985 déjà, aux Etats membres d'examiner la possibilité de nommer un ombudsman et d'habiliter celui-ci à engager des enquêtes et à donner des avis lorsque des questions touchant aux droits de l'homme sont en jeu<sup>2</sup>. Enfin, le Comité des ministres a, dans une recommandation du 5 septembre 2001, invité les gouvernements des Etats membres à promouvoir le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées (recours administratif, conciliation, médiation, transaction, arbitrage)<sup>3</sup>.

Quand bien même le projet n'institue pas d'ombudsman, les grands principes déclinés dans ces textes (indépendance et impartialité du médiateur, accès à l'information, proximité avec le citoyen) y sont repris.

## 8.6. Les incidences sur le développement durable

Le projet a globalement une incidence favorable à très favorable en termes de développement durable. Ses effets se feront essentiellement ressentir sous l'angle de la stabilité sociale et de la bonne gouvernance. En effet, d'une part, la médiation administrative vise, le cas échéant, à renouer le dialogue et à rétablir un climat de confiance entre les citoyennes et citoyens et l'Etat. Elle est à même de les orienter sur le fonctionnement de l'administration et sur les règles en vigueur. Elle contribue ainsi à la cohésion sociale. D'autre part, par

son action, le médiateur ou la médiatrice est en mesure de décharger les services de l'Etat d'un certain nombre de tâches d'explication. C'est dire que l'instance de médiation constitue un instrument au service de l'efficacité de l'Etat.

Le rapport «Boussole 21» relatif aux incidences sur le développement durable est disponible sur le site des Publications officielles (<http://www.fr.ch/publ/fr/pub/index.cfm>).

<sup>1</sup> Résolutions N° 80,191, recommandation N° 61.

<sup>2</sup> Recommandation R(85)13 du Comité des ministres du 23 septembre 1981 relative à l'institution de l'ombudsman.

<sup>3</sup> Recommandation Rec(2001)9 du Comité des ministres du 5 septembre 2001 sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées.

**Botschaft 2014-DIAF-9**

4. November 2014

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Entwurf des Ombudsgesetzes (OmbG)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Entwurf über ein Ombudsgesetz. Dieser Gesetzesentwurf setzt Artikel 119 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004<sup>1</sup> um, der folgendermassen formuliert ist: «*Ombudsstelle: Der Staatsrat richtet eine unabhängige Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten ein*».

Die Konkretisierung dieser Verfügung bildet das Projekt Nummer 30 der Planung, die vom Staatsrat im Rahmen der Umsetzung der Verfassung beschlossen worden ist.

<b>1. Allgemeines</b>	<b>24</b>
1.1. Begriff	24
1.2. Abgrenzungen	24
1.2.1. Mediation und Ombudsmann	24
1.2.2. Mediation und Schlichtung	25
<b>2. Überblick über die Gesetzgebung</b>	<b>25</b>
2.1. Auf internationaler Ebene	25
2.2. Auf Bundesebene	25
2.2.1. Das Projekt einer Ombudsstelle des Bundes	25
2.2.2. Die spezifischen Ombudseinrichtungen innerhalb der Bundesverwaltung	26
2.3. Auf kantonaler Ebene	27
2.3.1. Basel-Stadt	27
2.3.2. Basel-Landschaft	27
2.3.3. Zürich	27
2.3.4. Zug	27
2.3.5. Waadt	27
2.3.6. Genf	28
2.4. Auf kommunaler Ebene	28
<b>3. Nutzen und Risiken einer Ombudsstelle</b>	<b>28</b>
3.1. Nutzen einer Ombudsstelle	28
3.2. Risiken einer Ombudsstelle	28
<b>4. Der Weg zur Einsetzung einer Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten im Kanton Freiburg</b>	<b>29</b>
4.1. Die parlamentarischen Vorstösse	29
4.1.1. Das Postulat Louis-Marc Perroud	29
4.1.2. Das Postulat Beat Vonlanthen/Marie-Louise Rudaz-Spicher	29
4.1.3. Die Motion Louis Duc	29
4.2. Die Entstehungsgeschichte von Artikel 119 der Verfassung	29
4.3. Ein Mediator oder ein Ombudsmann?	30
4.4. Die Entstehungsgeschichte des Gesetzesentwurfs	30
<b>5. Die Ergebnisse der Vernehmlassung</b>	<b>31</b>
5.1. Einige immer wieder gemachte Bemerkungen und Überlegungen	31
5.2. Die aus der Vernehmlassung hervorgegangenen Änderungen	32

<sup>1</sup> KV; SGF 10.1.



5.3. Ganz oder teilweise abgelehnte Vorschläge	33
5.3.1. Der Ausschluss der hängigen Verwaltungsverfahren	33
5.3.2. Die Konkretisierung der Mediatorenrolle der Oberamtspersonen in Gemeindeangelegenheiten	34
5.3.3. Gewisse Ausnahmen vom Geltungsbereich, die als unangemessen erachtet werden	35
5.3.4. Die Pflicht, schweizerischer Herkunft zu sein	36
<hr/>	
<b>6. Grundzüge des Entwurfs</b>	<b>37</b>
6.1. Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten auf kantonaler Ebene	37
6.2. Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten auf kommunaler Ebene	37
<hr/>	
<b>7. Kommentar zu den Artikeln des Gesetzesentwurfs</b>	<b>38</b>
<hr/>	
<b>8. Auswirkungen des Entwurfs</b>	<b>45</b>
8.1. Konformität mit der Verfassung des Kantons Freiburg	45
8.2. Das Legislaturprogramm	45
8.3. Finanzielle und personelle Auswirkungen	45
8.4. Die Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen dem Staat und den Gemeinden	46
8.5. Konformität mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität	46
8.5.1. Bundesrecht	46
8.5.2. Europarecht	46
8.5.3. Der Europarat	46
8.6. Die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	46

## 1. Allgemeines<sup>1</sup>

### 1.1. Begriff

Mediation wird gewöhnlich definiert als ein Prozess, bei dem eine Drittperson, der Mediator oder die Mediatorin, sich zu den Parteien und ihren Fürsprechern gesellt und die Parteien dabei unterstützt, zu kommunizieren und effizient auf freiwilliger Basis eine Lösung ihres Konflikts auszuhandeln.<sup>2</sup> Eine Ombudsstelle hat jedoch die Besonderheit, dass sie ein Mittel zur Konfliktlösung zwischen einem oder mehreren Nutzer(n) und einer öffentlichen Körperschaft darstellt. In diesem Zusammenhang hat sie nicht zum Ziel, das souveräne Handeln des Staates zu ersetzen. Dieser muss seinen Willen durch Verwaltungsentscheide durchsetzen können, die unter Wahrung der Verfahrensrechte getroffen werden, insbesondere des Rechts auf rechtliches Gehör und der Beschwerdemöglichkeiten. Eine Ombudsstelle zielt daher nicht darauf ab, den Verwaltungsentscheid zu ersetzen, und das Resultat des Ombudsverfahrens kann in keinem Fall zu einem «simplen» Vergleich<sup>3</sup> führen. Im Gegenteil, das Ombudsverfahren

ist Teil des Entscheidungsprozesses und will in diesem Rahmen folgende Ziele erreichen:

- > eine bessere Information der Beteiligten und mehr Transparenz ermöglichen;
- > die Qualität der Entscheide der Verwaltung verbessern;
- > eine Zusammenarbeit sicherstellen im Hinblick auf eine für alle nützliche Art der Konfliktlösung;
- > eine dauerhafte Akzeptanz der Ergebnisse von allen Beteiligten ermöglichen<sup>4</sup>.

### 1.2. Abgrenzungen

#### 1.2.1. Mediation und Ombudsmann

Während der Mediator oder die Mediatorin die Parteien nur im Hinblick auf eine einvernehmliche Lösung des Konflikts begleiten muss, kann sich die Rolle des Ombudsmanns der Rolle einer Aufseherin oder eines Aufsehers über die Verwaltung annähern. Die Mediatorin oder der Mediator interveniert nur mit dem Einverständnis aller Parteien (sowohl der Verwaltung als auch der privaten Parteien) und grundsätzlich auf Verfügung der Behörde<sup>5</sup>. Der Ombudsmann hin-

<sup>1</sup> Vgl. ALEXIS OVERNEY, *La médiation en matière administrative*, in: *La médiation dans l'ordre juridique suisse*, Bâle 2011, S. 191ff.

<sup>2</sup> OTHMAR SCHNEIDER, *Grundlegendes zu Einigung und Mediation*, in: *Justice-Justiz-Justizia 2010/4*, S. 7 ff, 8; Nancy A. Welsh, *The Importance of Context in Comparing the Worldwide Institutionalization of Court-Connected Mediation*, in: Arnold Ingen-Housz (Hrsg.), *ADR in Business, Practice Across Countries and Cultures*, Bd. II, Netherlands 2011, S. 120; für eine Darstellung der verschiedenen in der Lehre aufgenommenen Definitionen, siehe ULRIKE RÜSSEL, *Mediation in komplexen Verwaltungsverfahren*, Baden-Baden, 2003 (zitiert: Rüssel), S. 76 f.

<sup>3</sup> THOMAS PFISTERER, *Einigung und Mediation – Übersicht über die aktuelle Bundesgesetzgebung, Verwaltungs-, Jugendstraf-, Straf- und Zivilprozess*, in: PJA/AJP

2008, S. 3 ff, 6.

<sup>4</sup> RÜSSEL, S. 94; im gleichen Sinne, KARINE SIEGWART, *ad Art. 33b*, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger (Hrsg.), *VwVG: Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zürich 2009, n. 23 (zitiert: SIEGWART, *ad Art. 33b*).

<sup>5</sup> CHRISTINE GUY-ECABERT, *La médiation dans les lois fédérales de procédure civile, pénale et administrative: petit historique d'un pari sur l'indépendance*, in: PJA/AJP 2009, S. 47 ff (zitiert: GUY-ECABERT, PJA), S. 52. Es ist jedoch denkbar, dass die Behörde den Mediationsprozess lediglich zur Kenntnis nimmt, ohne ihn jedoch

gegen interveniert entweder auf eigene Initiative oder auf Gesuch einer Privatperson, die sich über die Funktionsweise der Verwaltung beschwert. Die Verwaltung hat somit keine andere Wahl, als sich der Prüfung durch den Ombudsmann zu stellen<sup>1</sup>. Gewisse kantonale Gesetze, die einen Ombudsmann einsetzen, übertragen ihm auch Aufgaben eines Mediators: Wenn die Mediation nicht zum Ziel führt, kann der Ombudsmann Empfehlungen abgeben<sup>2</sup>.

Das Risiko einer Verwechslung von Mediatorin oder Mediator und Ombudsmann ist umso grösser, als die Gesetzgebung und die Lehre die beiden Begriffe manchmal nicht sauber trennen.

### 1.2.2. Mediation und Schlichtung

Eine Mediation erfolgt durch eine Drittperson, die grundsätzlich neutral ist und ausserhalb der Verwaltung und des Justizsystems steht. Eine Schlichtung hingegen wird im Allgemeinen durch eine Richterin oder einen Richter oder durch die Verwaltungsbehörde durchgeführt, als eine vorgängige und einvernehmliche Art der Konfliktlösung<sup>3</sup>.

Die Verwaltungsrechtspflege gewisser Kantone kennt das Schlichtungsverfahren. Im Kanton Freiburg beispielsweise ist sie im Rahmen des Beschwerdeverfahrens mit folgendem Wortlaut vorgesehen: «Die Beschwerdeinstanz kann sich um eine Einigung der Parteien bemühen, wenn die Angelegenheit sich dafür eignet und das öffentliche Interesse oder das Interesse Dritter dem nicht entgegensteht.»<sup>4</sup>.

## 2. Überblick über die Gesetzgebung<sup>5</sup>

### 2.1. Auf internationaler Ebene

Zum ersten Mal erscheint die Funktion eines Ombudsmanns anfangs des 19. Jahrhunderts in Schweden. Aufgrund der überzeugenden Ergebnisse hat sich diese Institution sehr schnell weiter verbreitet. Heutzutage gibt es sie auch in den USA, in Südamerika, in Afrika, Asien, Australien und in Europa.

Auf europäischer Ebene wurde der Europäische Bürgerberater im Jahr 1995 durch den Vertrag von Maastricht ein-

geführt. Er soll die Beschwerden über Missstände in der Verwaltungstätigkeit der Institutionen und Organe der Europäischen Union behandeln.

Die meisten europäischen Länder verfügen über einen Ombudsmann (Finnland, Dänemark, Norwegen, Bundesrepublik Deutschland, Island, Grossbritannien, Nordirland, Niederlande, Frankreich, Italien, Portugal, Österreich, Spanien, Polen, Belgien, Russland).

Unabhängig von ihrer Bezeichnung<sup>6</sup> und ihren Besonderheiten ist diesen Ombudspersonen gemeinsam, dass es nichtgerichtliche Organe sind, die unabhängig sind von der Exekutive, dass sie von Bürgerinnen und Bürgern unentgeltlich angerufen werden können bei Beschwerden gegen hoheitliche Gewalt, dass sie für die Behandlung dieser Beschwerden über Untersuchungsbefugnisse verfügen, Empfehlungen aussprechen können, Vorschlagsbefugnis haben und Druckmittel anwenden können, dass sie aber über keine Entscheidungsbefugnisse, keine Annulationsbefugnisse und keine Substitutionsbefugnisse verfügen. Innerhalb dieses Rahmens gibt es jedoch eine grosse Bandbreite. Zwei Kategorien von Ombudspersonen können unterschieden werden:

- a) Die meisten sind «parlamentarische Ombudspersonen». Sie werden vom Parlament gewählt und dienen diesem als ein Mittel, um die Exekutive zu kontrollieren. Sie können direkt von den Bürgerinnen und Bürgern angerufen werden, manchmal können sie sogar von sich aus tätig werden. Sie besitzen einen hohen Bekanntheitsgrad sowie das Vertrauen der Öffentlichkeit und werden zudem auch häufig damit betraut, die grundlegenden Rechte und Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger zu schützen.
- b) Im angelsächsischen Raum gehören die Organe eher in die Kategorie der «Ombudspersonen für Verwaltungsangelegenheiten». Sie werden von der Exekutive ernannt. Ihre Aufgabe ist es, die alltäglichen Beziehungen der öffentlichen Dienste mit den Bürgerinnen und Bürgern zu verbessern.

### 2.2. Auf Bundesebene

#### 2.2.1. Das Projekt einer Ombudsstelle des Bundes

Seit den siebziger Jahren wird heftig über die Schaffung einer Ombudsstelle des Bundes diskutiert. Nach den tragischen Ereignissen in Zug vom 27. September 2001 intensivierten sich die Diskussionen. Zahlreiche parlamentarische Vorstösse, die in diese Richtung gehen, wurden eingereicht<sup>7</sup>, es gab

wirklich zu unterstützen. In diesem Fall kann sie ein allfälliges laufendes Verfahren aussetzen oder nicht.

<sup>1</sup> KARIN SIEGWART, *Ombudsstellen und Mediation*, in: ZBl 2002, S. 561 ff, 571 (zitiert: SIEGWART, ZBl).

<sup>2</sup> FRANÇOIS BELLANGER und AURÉLIE GAVILLET, *Le règlement amiable des différends en matière administrative*, Schweizerische Juristische Kartothek 916, Genève 2013.

<sup>3</sup> THOMAS PFISTERER, *Einigung, Mediation sowie Schlichtung – ein Überblick zu Art. 33b VwVG*, in: Justice-Justiz-Giustizia 2010/4, S. 13 ff, 20.

<sup>4</sup> Siehe Art. 92 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1).

<sup>5</sup> Dieser Überblick über die Gesetzgebung wurde namentlich auf der Grundlage des «Tableau récapitulatif des différentes instances de médiation en Suisse» verfasst, das vom Département de la sécurité et de l'économie de la République et canton de Genève erstellt worden war. Diese Tabelle war den Vernehmlassungsunterlagen beigelegt worden.

<sup>6</sup> Ombudsmann, Bürgerbeauftragter, Volksanwalt, Beauftragter für Bürgerrechte, Bürgerrechtsschützer, parlamentarischer Kommissar etc.

<sup>7</sup> 10513, Postulat Fischer vom 14. Dezember 1970; 76.486, Postulat Schlacher; 77.225 Postulat der nationalrätlichen Kommission; 88.333, Motion Gadiant; 01.3319, Postulat Donzé; 01.3492, Motion Zisyadis; 02.431, Parlamentarische Initiative Jossen;

zudem verschiedene – bis heute vergebliche – Versuche, das Projekt zu realisieren. Von diesen zahlreichen Vorstössen und Versuchen sei der Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Ombudsstelle des Bundes erwähnt, der im 2003 in die Vernehmlassung geschickt wurde. Der Entwurf sah die Schaffung einer Ombudsstelle des Bundes vor, deren Aufgabe es wäre, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Institutionen des Bundes zu stärken, den Kontakt zwischen der Öffentlichkeit und den Bundesbehörden zu erleichtern, dazu beizutragen, Konflikte zwischen den Bundesbehörden und den Bürgerinnen und Bürgern einfach zu lösen sowie bei den Bundesbehörden das Verständnis für die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger zu fördern. Der Entwurf sah vor, dass die Ombudsperson von der Bundesversammlung gewählt wird und administrativ den Parlamentsdiensten zugeordnet ist. Sie sollte unabhängig sein, dem Amtsgeheimnis unterstehen und die Verwaltung der Ombudsstelle führen. Die Ombudsperson hätte folgende Aufgaben gehabt: Die Bürgerinnen und Bürger beraten, in Konflikten zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Bundesbehörden vermitteln, den Bundesbehörden konkrete Vorschläge unterbreiten, um die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern zu verbessern und Stellungnahmen und Empfehlungen abgeben, ohne jedoch Verfügungen erlassen oder Weisungen erteilen zu können. Die Ombudsperson hätte zudem den Geschäftsprüfungskommissionen jährlich Bericht erstatten müssen über ihre Tätigkeit. Dieser Bericht wäre veröffentlicht worden und hätte es den Geschäftsprüfungskommissionen ermöglicht, ihre Aufsicht über die Ombudsstelle wahrzunehmen.

### 2.2.2. Die spezifischen Ombudseinrichtungen innerhalb der Bundesverwaltung

Die ältesten Einrichtungen erfüllen vor allem Aufsichtsfunktionen. Die erste Institution, die mit einer Ombudsstelle vergleichbar ist, ist die *Preisüberwacherin oder der Preisüberwacher*. Stellt die Preisüberwacherin oder der Preisüberwacher einen Missbrauch fest, strebt sie oder er mit den Betroffenen eine einvernehmliche Regelung an; diese bedarf keiner besonderen Form<sup>1</sup>. Die *FINMA* und die *eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen* haben ähnliche Befugnisse. Erstere schreitet ein gegen Missstände, welche die Interessen der Versicherten gefährden<sup>2</sup>. Die zweite berät den Bundesrat und die Departemente in Angelegenheiten, die die Konsumentinnen und Konsumenten betreffen und fördert die partnerschaftliche Lösung von Konsumentenfragen<sup>3</sup>. Das im 1988 gegründete *Eidgenössische Büro für die Gleichstellung*

*von Frau und Mann* kann Behörden und Private beraten und Massnahmen empfehlen<sup>4</sup>. Das Gesetz überträgt dem Büro jedoch keinen Mediationsauftrag, und die Schlichtungsstellen sind kantonale. *Die oder der Datenschutzbeauftragte*, die oder der sowohl im Falle von Beziehungen zwischen Privaten und der Verwaltung intervenieren kann als auch bei Beziehungen zwischen Privaten und privaten Institutionen, die Daten bearbeiten, nähert sich der traditionellen Verwaltungsombudsstelle, ohne allerdings über Mediationskompetenzen zu verfügen. Die oder der Datenschutzbeauftragte kann beim Verdacht auf Datenschutzverletzungen dem verantwortlichen Bundesorgan empfehlen, die Datenbearbeitung zu ändern oder zu unterlassen. Sie oder er verfügt indessen nicht über eine Verfügungskompetenz, kann aber die Angelegenheit dem Departement oder der Bundeskanzlei zum Entscheid vorlegen<sup>5</sup>. Im Jahr 2004 hat das Bundesparlament das *Öffentlichkeitsgesetz* angenommen<sup>6</sup>, das zum Ziel hat, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern. Zu diesem Zweck trägt es zur Information der Öffentlichkeit bei, indem es den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet<sup>7</sup>. Um einen erheblichen Teil von Streitfällen erledigen zu können, ohne dass eine Verfügung erlassen und ein Verwaltungsverfahren durchlaufen werden muss, hat das Gesetz ein Schlichtungsverfahren eingeführt<sup>8</sup>. Mit der Annahme dieses Gesetzes ist die oder der Datenschutzbeauftragte zur oder zum «*Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten*» geworden<sup>9</sup>. Im Ausländer- und Asylbereich bieten verschiedene Institutionen Beratungen an: die *Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen*, die *Eidgenössische Kommission gegen Rassismus* und die *Fachstelle für Rassismusbekämpfung*. Die *Geschäftsprüfungskommissionen des Bundesparlaments*, die jedes Jahr etwa hundert Anfragen und Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern beantworten, nehmen auch ombudsähnliche Funktionen wahr. Das Bundesgesetz über die *Enteignung*<sup>10</sup> und die Verordnung über das Verfahren vor den eidgenössischen Schätzungskommissionen<sup>11</sup> haben ein Schlichtungsverfahren eingeführt. Schliesslich besteht bereits seit etlichen Jahren ein Dienst in der Bundeskanzlei, der Fragen aus der Öffentlichkeit beantwortet. Obschon dieser Dienst in erster Linie Anfragen beantwortet, kommt ihm teilweise auch eine ombudsähnliche Funktion zu.

03.1067, Einfache Anfrage Cina; und für die Schaffung einer Ombudsstelle für Menschenrechte 98.445, Parlamentarische Initiative Fankhauser.

<sup>1</sup> Art. 9 des Preisüberwachungsgesetzes (SR 942.20).

<sup>2</sup> Art. 46 Abs. 1 Bst. g des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (SR 961.01).

<sup>3</sup> Art. 9 des Bundesgesetzes über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (SR 944.0).

<sup>4</sup> Art. 16 Abs. 2 Bst. b und c des Bundesgesetzes vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (SR 151.1).

<sup>5</sup> Art. 27 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1).

<sup>6</sup> Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ; SR 152.3).

<sup>7</sup> Art. 1 BGÖ.

<sup>8</sup> Art. 13 BGÖ; Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003, BBl 2003, S. 1859.

<sup>9</sup> Art. 18 BGÖ.

<sup>10</sup> EntG; SR 711.

<sup>11</sup> SR 711.1.

## 2.3. Auf kantonaler Ebene

### 2.3.1. Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt hat einen Ombudsmann eingesetzt. Gemäss Art. 1 des Gesetzes betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann)<sup>1</sup> wirkt sie oder er darauf hin, *den Schutz der verfassungs- und gesetzmässigen Rechte des Einzelnen zu verbessern sowie die parlamentarische Kontrolle über die Verwaltung zu verstärken*. Es handelt sich hier um einen Ombudsmann im eigentlichen Sinne des Wortes, der sich klar von einer Mediatorin oder einem Mediator unterscheidet: Ihre oder seine Aufgaben sind eher diejenigen einer Aufseherin oder eines Aufsehers über die Verwaltung als diejenigen einer neutralen Drittperson, deren Funktion es wäre, eine einvernehmliche Beilegung von Streitsachen zwischen einzelnen Bürgerinnen und Bürgern oder zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung zu ermöglichen. Art. 1 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes eröffnet jedoch die Möglichkeit einer Mediation. Zu den Aufgaben des Ombudsmanns gehört nämlich, dass er *«bei Streitigkeiten [zwischen Einzelpersonen und der Verwaltung] vermittelt»*.

### 2.3.2. Basel-Landschaft

Seit dem Ende der 1980er Jahre kennt auch der Kanton Basel-Landschaft die Institution des Ombudsmanns. Ihre oder seine Aufgaben sind im entsprechenden kantonalen Gesetz dargelegt<sup>2</sup>. Sie sind denen des Ombudsmanns von Basel-Stadt sehr ähnlich, ausser dass die Möglichkeit einer Mediation nicht vorgesehen ist.

### 2.3.3. Zürich

Der Kanton Zürich hat die Regelung des Ombudsmanns (der *Ombudsperson* genannt wird) in sein *Verwaltungsrechtspflegegesetz*<sup>3</sup> integriert. In der Folge der Annahme von Art. 81 der neuen Kantonsverfassung am 27. Februar 2005 wurden diese Bestimmungen angepasst. Die neue Verfassung dehnt den Zuständigkeitsbereich der Ombudsperson auf die Tätigkeiten der gesamten Verwaltung aus. Gemäss Art. 89 des Gesetzes ist es Aufgabe der Ombudsperson, zu prüfen *«ob die Behörden nach Recht und Billigkeit verfahren»*. Wir haben es also auch im Kanton Zürich nicht mit einer wirklichen Mediatorin oder einem wirklichen Mediator zu tun, sondern mit einem Ombudsmann. Er wird auf Beschwerde einer Bürgerin oder eines Bürgers tätig oder handelt von sich aus, um eine Untersuchung über die Funktionsweise der Verwaltung durchzuführen und gegebenenfalls der Bürgerin oder dem Bürger Rat zu erteilen, die Angelegenheit mit den Behörden

zu besprechen oder eine Empfehlung zuhanden der überprüften Behörde zu erlassen.

### 2.3.4. Zug

Der Kanton Zug hat am 27. Mai 2010 ein Gesetz über die Ombudsstelle<sup>4</sup> angenommen. Diese Institution soll das Vertrauen zwischen der Bevölkerung und den Trägern öffentlicher Aufgaben auf Kantons- und Gemeindeebene stärken und insbesondere in Konflikten zwischen diesen und Privaten vermitteln. Das Aufgabengebiet der Ombudsstelle ist sehr breit: So kann sie Bürgerinnen und Bürger beraten, bei Konflikten zwischen Privatpersonen und der Verwaltung oder bei Personalkonflikten innerhalb von Trägern öffentlicher Aufgaben vermitteln, Anliegen und Beanstandungen von Bürgerinnen und Bürgern zur Prüfung entgegennehmen und Trägerinnen und Trägern öffentlicher Aufgaben Empfehlungen abgeben. Sie hat so sowohl Aufgabengebiete eines eigentlichen Ombudsmanns als auch solche aus dem Bereich der Mediation. Der gemischte Charakter dieser Institution wird auch durch die Art und Weise ersichtlich, wie die Ombudsstelle tätig wird. So sieht Art. 5 des Gesetzes vor, dass die Ombudsstelle einerseits auf Gesuch von Privaten und Angestellten, andererseits auf Gesuch von Trägerinnen und Trägern öffentlicher Aufgaben tätig wird.

### 2.3.5. Waadt

Der Kanton Waadt hat am 19. Mai 2009 ein Gesetz über eine Ombudsstelle angenommen<sup>5</sup>. Dieses Gesetz hat zum Ziel, das *Bureau cantonal de médiation administrative* und das *Bureau cantonal de médiation en matière d'administration judiciaire* gesetzlich zu verankern. Diese Institutionen hatten ihre Tätigkeit in den Jahren 1998 beziehungsweise 2003 aufgenommen, auf der Grundlage von zwei Beschlüssen des Staatsrats. Der Gesetzgeber hat entschieden, diese beiden Institutionen in eine einzige zusammenzuführen. Das Gesetz setzt eine Mediatorin oder einen Mediator ein, die oder der den Nutzerinnen und Nutzern bei ihren Beziehungen mit den Behörden und der Verwaltung helfen soll, bei Streitigkeiten als Vermittlerin oder Vermittler fungiert, die Prävention sowie die einvernehmliche Lösung von Konflikten zwischen den Behörden und der Verwaltung einerseits und den Nutzerinnen und Nutzern andererseits fördert. Weiter gehört es zu ihren oder seinen Aufgaben, die Behörden und die Verwaltung zu ermutigen, gute Beziehungen mit den Nutzerinnen und Nutzern zu fördern, zu einer Verbesserung der Funktionsweise der Behörden und der Verwaltung beizutragen, und schliesslich den Behörden und der Verwaltung unbegründete Vorwürfe zu ersparen. Die Mediatorin oder der Mediator kann von einer natürlichen oder juristischen Person oder von einer Behörde angerufen werden. Ihre oder

<sup>1</sup> Gesetz betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann) des Kantons Basel-Stadt vom 13. März 1986; 152.900.

<sup>2</sup> Gesetz über den Ombudsmann vom 23. Juni 1988; 29.704.

<sup>3</sup> Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959; 175.2.

<sup>4</sup> Gesetz über die Ombudsstelle (Ombudsgesetz) vom 27. Mai 2010 (156.1).

<sup>5</sup> RSV 170.31.

seine Intervention kann im Rahmen eines laufenden Verfahrens oder nach Abschluss des Verfahrens erfolgen. Sie oder er führt eine Untersuchung durch, um den Sachverhalt abzuklären und den Personen und Behörden zu ermöglichen, die kritisierte Massnahme zu kommunizieren und zu gewichten. Gestützt auf ihre oder seine Prüfung sucht sie oder er gemeinsam mit den betroffenen Personen und Behörden eine Lösung, die für alle befriedigend ist und die Schwachstellen der Behörden beseitigen kann. Je nach Fall kann die Mediatorin oder der Mediator der Person, von der sie oder er angerufen wurde, Ratschläge geben, sie oder er kann Stellung beziehen, den Behörden eine Empfehlung abgeben oder die Vorgesetzten oder andere betroffene Behörden informieren. Die Mediationsinstanz des Kantons Waadt hat so eine doppelte Funktion. Zum einen besteht sie aus einer eigentlichen Mediatorin oder einem eigentlichen Mediator, deren oder dessen Aufgabe es ist, bei Konflikten zwischen Privaten und der Verwaltung eine einvernehmliche Regelung zu erleichtern. Andererseits fällt ein bedeutender Teil ihrer oder seiner Aufgaben nicht in den Bereich der Mediation im eigentlichen Sinne, sondern in den Bereich der Institution Ombudsstelle, zumal es das Ziel ist, die Funktionsweise der Verwaltungsbehörden zu verbessern.

### 2.3.6. Genf

Der Staatsrat des Kantons Genf hat im September 2013 dem Genfer Grossen Rat einen Gesetzesentwurf zur Einrichtung einer Mediationsinstanz im Kanton Genf überwiesen.

Die Schaffung dieses Mediationsorgans ist eine der Neuerungen der neuen Genfer Kantonsverfassung (Art. 115), die am 1. Juni 2013 in Kraft getreten ist. Diese unabhängige Instanz wird zuständig sein für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen der Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern. Sie hat namentlich zum Ziel, die starke Zunahme der Gerichtsverfahren zu bremsen. Im Gesetzesentwurf ist vorgesehen, dass die für diese Instanz verantwortliche Person vom Grossen Rat gewählt wird. Sie soll so eine zusätzliche Legitimität für die Erfüllung ihrer Aufgaben erhalten. Die Mediation, wie sie zurzeit im Gesetzesentwurf vorgesehen ist, kann die Kantonsverwaltung, die kommunalen Verwaltungen und die Einrichtungen des öffentlichen Rechts betreffen. Diese Instanz wird nicht über Zwangsmittel verfügen. Die Kosten für die zu schaffende Struktur werden zurzeit auf 500 000 Franken pro Jahr geschätzt.

Der Gesetzesentwurf wird momentan von der Legislativkommission des Grossen Rates des Kantons Genf einer Prüfung unterzogen.

## 2.4. Auf kommunaler Ebene

Die Städte Zürich (seit 1971), Bern (seit 1996), Winterthur (seit 1997), St. Gallen (seit 2005) und Rapperswil-Jona (seit 2010) verfügen über eine kommunale Ombudsstelle.

## 3. Nutzen und Risiken einer Ombudsstelle

### 3.1. Nutzen einer Ombudsstelle

Namentlich aufgrund der zunehmenden Gesetzesdichte, der gesellschaftlichen Entwicklung, der steigenden Mobilität von Personen und Gütern und der wachsenden Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Gemeinwesen stellt sich die Frage, ob die Entscheide des Staates langfristig, wie es jetzt noch in der Mehrheit der Situationen der Fall ist, auf Akzeptanz bei der Bevölkerung stossen werden. Den Bürgerinnen und Bürgern stehen zwar Rechtsmittel zur Verfügung, mit denen sie ihren Standpunkt geltend machen können. Ihre Verwendung beschränkt sich jedoch auf die Beanstandung einer Verfügung in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht, obwohl es oft um deren Zweckmässigkeit geht.

Die Ombudsstelle wäre also eines der Mittel, um zu verhindern, dass ein Verwaltungsverfahren ins Stocken gerät oder dass die betroffene Bürgerin oder der betroffene Bürger frustriert ist, weil sie oder er einen Entscheid falsch verstanden oder interpretiert hat. Als eine nicht am Verfahren beteiligte Drittperson versucht die Mediatorin oder der Mediator zunächst einmal, die Parteien dazu zu bringen, *den Dialog wieder aufzunehmen und ein Vertrauensklima wiederherzustellen*. Dann kann sie oder er *die Bürgerinnen und Bürger präzise und umfassend über die Arbeitsweise der Verwaltung und die geltenden Bestimmungen informieren*. Schliesslich kann die Mediatorin oder der Mediator durch ihre oder seine Tätigkeit den Dienststellen des Staates einen Teil der Erklärungsarbeit abnehmen. Die Ombudsstelle ist daher *ein Instrument, das der Effizienz des Staates dient*.

### 3.2. Risiken einer Ombudsstelle

Eine Ombudsstelle hat jedoch auch ihre Risiken. Bei der Vernehmlassung zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Ombudsstelle des Bundes äusserten sich deshalb zahlreiche Kantone skeptisch. Zuerst einmal besteht die *Versuchung für die Mediatorin oder den Mediator, an die Stelle der Richterin oder des Richters treten zu wollen*, ohne den Konfliktparteien Verfahrensgarantien – insbesondere rechtliches Gehör, Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens und Öffentlichkeit des Verfahrens – zu erteilen. Dies ist jedoch nicht die Aufgabe der Mediatorin oder des Mediators. *«Er ist nicht ein Experte, dessen Aufgabe es ist, den Entscheidungen der Parteien einen Sinn zu geben, sondern vielmehr ein Gesprächspartner, der einen gerechten und radikal dialogischen Prozess in Gang setzen kann, welcher die Parteien dazu führt, selber*

die Verantwortung für ihre Entscheidung zu übernehmen»<sup>1</sup>. Ein weiteres Risiko ist dann auch der *mangelnde gegenseitige Respekt*.

Es gilt sich darüber Gedanken zu machen, was die Verwaltung und die Bürgerinnen und Bürger dabei zu gewinnen glauben und was sie verlieren können. Die Unzufriedenheit einer Bürgerin oder eines Bürgers infolge eines erfolglosen Mediationsverfahrens würde unweigerlich auf die Verwaltung zurückfallen. Die Mediatorin oder der Mediator verfügt ja über keine Zwangsmittel. Daher könnten falschen Hoffnungen, welche die Bürgerinnen und Bürger unter Umständen in die Mediatorin oder den Mediator setzen, zunichte gemacht werden, wenn der Ausgang der Mediation nicht ihren Erwartungen entspricht. Es besteht die Gefahr, dass die Mediatorin oder der Mediator letztlich nur als Gehilfin oder Gehilfe der Verwaltung wahrgenommen wird. Die Verwaltung und die Ombudsstelle müssen sich daher sorgfältig voneinander abgrenzen. Sie sind weder Konkurrentinnen noch einander untergeordnet, sondern komplementär. Dieses heikle und fragile Gleichgewicht muss sich aus dem Gesetz und vor allem aus der Praxis herausbilden.

Wenn die Aufgaben der Ombudsstelle nicht im Gesetz klar geregelt sind, besteht auch das Risiko, dass sie sich zu einer diffusen öffentlichen Hilfsstelle ohne jedes Profil entwickelt. Um die übermässige Inanspruchnahme ihrer Dienste sowie Enttäuschungen zu verhindern, *muss die Mediatorin oder der Mediator ihre oder seine Tätigkeit deshalb auf den vorgegebenen strikten gesetzlichen Rahmen beschränken und ihre oder seine Rolle sowie die Grenzen ihrer oder seiner Befugnisse regelmässig in Erinnerung rufen*.

## 4. Der Weg zur Einsetzung einer Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten im Kanton Freiburg

### 4.1. Die parlamentarischen Vorstösse

#### 4.1.1. Das Postulat Louis-Marc Perroud<sup>2</sup>

In seinem Postulat ersuchte der Grossrat Louis-Marc Perroud den Staatsrat, einen Bericht zu erstellen über die Schaffung der Funktion einer Mediatorin oder eines Mediators, in dem insbesondere die Fragen der Organisation, der Kosten und des Tätigkeitsbereichs behandelt würden. In seiner Antwort vom 5. Mai 1991 hob der Staatsrat hervor, dass mehrere Kantone (Solothurn, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Jura) entschieden hätten, keine Ombudsstelle zu schaffen und keine Mediationseinrichtung zu errichten. Er war der Meinung,

dass der Oberamtmann bereits die Rolle eines Mediators wahrnehme und dass es wichtiger sei, dass jede Bürgerin und jeder Bürger angemessen empfangen werde, wenn sie oder er sich an die Staatsdienste wendet. Der Staatsrat beantragte daher die Ablehnung des Postulats<sup>3</sup>.

#### 4.1.2. Das Postulat Beat Vonlanthen/Marie-Louise Rudaz-Spicher<sup>4</sup>

Am 9. November 2001 hat der Grosse Rat den Bericht des Staatsrats infolge des Postulats Beat Vonlanthen/Marie-Louise Rudaz-Spicher über die Schaffung der Funktion eines «*Ombudsmanns/einer Ombudsfrau*» zur Kenntnis genommen. Dieses Postulat, ursprünglich als Motion eingereicht, wurde am 19. November 1998 mit 59 gegen 26 Stimmen erheblich erklärt. In seinem Bericht hat der Staatsrat vorge schlagen, das Begehren an den Verfassungsrat weiterzuleiten. Dieser Vorschlag war unbestritten. Er hob insbesondere hervor, dass die Aufnahme der Ombudsstelle in die Verfassung ihr eine grössere Legitimität verleihen würde.

#### 4.1.3. Die Motion Louis Duc<sup>5</sup>

In seiner Antwort vom 9. September 2003<sup>6</sup> hob der Staatsrat zuerst hervor, dass eine solche Institution interessant sein könnte. Er wünschte seine Arbeiten fortzuführen, um ermitteln zu können, ob und inwieweit diese Institution die Beziehungen zwischen der Staatsverwaltung und der Bevölkerung spürbar verbessern könnte. Dies verglichen mit den Kosten, die sie verursachen würde. Der Staatsrat betonte noch einmal, dass der Verfassungsentwurf die Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle erwähne. Abschliessend meinte er, dass diese Struktur genügend flexibel sein müsse, um den sich verändernden Bedürfnissen Rechnung tragen zu können, mit denen sie sich konfrontiert sehen würde. Gleichzeitig müssten dabei die limitierten Mittel – besonders bezüglich der Finanzen – berücksichtigt werden, die bereitgestellt werden müssten. Er beantragte daher die Ablehnung der Motion.

### 4.2. Die Entstehungsgeschichte von Artikel 119 der Verfassung

Bei der ersten Lesung des Entwurfs der Verfassung des Kantons Freiburg war der Artikel 134 (der in der Folge Artikel 119 werden sollte) folgendermassen formuliert:

«*Eine unabhängige Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten kann durch Gesetz eingerichtet werden*»<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> CHRISTINE GUY-ECABERT, Contexte et perspectives de la médiation, plaidoyer 5/06, S. 50.

<sup>2</sup> Postulat Louis-Marc Perroud Nr. 254.91 über die Schaffung der Funktion einer Ombudsperson vom 22. Mai 1991.

<sup>3</sup> Antwort des Staatsrats auf das Postulat Louis Marc Perroud vom 5. Mai 1992.

<sup>4</sup> Postulat Beat Vonlanthen/Marie-Louise Rudaz-Spicher Nr. 038.98, BGC 2001, S. 1630 ff, insbes. S. 1632f.

<sup>5</sup> Motion Louis Duc Nr. 011.02 über die Schaffung einer Ombudsstelle im Kanton, vom 3. Mai 2002, TGR 2002, S. 310.

<sup>6</sup> TGR 2003, S. 1181f.

<sup>7</sup> TVR, Januar bis März 2003, S. 24.

Der aus der ersten Lesung hervorgegangene Entwurf wurde im Frühling 2003 in die Vernehmlassung geschickt. In seinem Bericht<sup>1</sup> über die während der Vernehmlassung formulierten Meinungen zu Artikel 134 stellte das Sekretariat des Verfassungsrats zusammenfassend fest, dass die Idee, eine Ombudsstelle einzurichten, Anklang findet. Einige während der Vernehmlassung befragte Personen und Organisationen waren jedoch der Meinung, dass dieser Artikel Gesetzesrang haben sollte. Gewisse Vernehmlassungsteilnehmende (darunter auch der Staatsrat) hatten zudem gewünscht, dass die Mediation auch in gerichtlichen Angelegenheiten anwendbar sein soll, um die Gerichte zu entlasten. Mehrere Bemerkungen hatten die Besorgnis erkennen lassen, dass die Ombudsstelle in laufende administrative oder gerichtliche Verfahren eingreifen könnte.

Bei der zweiten Lesung lautete der Artikel 134 wie folgt:

*«Der Staat richtet eine unabhängige Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten ein.»<sup>2</sup>*

Es ist zu erwähnen, dass bei der zweiten Lesung die Kommission 5 für Art. 117 (der die Kompetenzen des Grossen Rats bei Wahlen behandelt) einen Änderungsantrag gestellt hat. Die Kommission strebte damit an, die Wahl der Mediatorin oder des Mediators in die Kompetenzen des Grossen Rates zu integrieren<sup>3</sup>. In seiner Sitzung vom 10. Dezember 2003 wurde der Verfassungsrat daher aufgefordert, sich zum Änderungsantrag für Artikel 117 und zur neuen Version von Artikel 134 zu äussern. In der Diskussion ging es vor allem über die benennende Behörde: Grosser Rat oder Staatsrat? Der Staatsrat obsiegte. Am 16. Januar 2004 haben die Mitglieder des Verfassungsrats keine weitere Diskussion über Artikel 134 beantragt. Bei der Schlussabstimmung wurde die Version, die aus der zweiten Lesung hervorgegangen war, mit 86 gegen 21 Stimmen angenommen<sup>4</sup>. Gewählt wurde somit folgender Wortlaut, der dann auch dem Stimmvolk vorgelegt werden sollte:

*«Der Staatsrat richtet eine unabhängige Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten ein.»*

### 4.3. Ein Mediator oder ein Ombudsmann?

Als es um die Umsetzung von Art. 119 der Verfassung ging, wurde von Anfang an konstatiert, dass es schwierig werden würde, den wahren Willen des Verfassungsrats zu erfassen. In der französischen Version der Verfassung ist nämlich von einem «organe de médiation» die Rede, die deutsche Version hingegen spricht von einer «Ombudsstelle».

Da im Kanton Freiburg, insbesondere bei der Gesetzgebung, «beide Sprachfassungen (...) in gleicher Weise massgebend [sind]<sup>5</sup>», geht es darum, diesen Artikel 119 der Verfassung durch einen Gesetzesentwurf zu konkretisieren, der einerseits den Eigenschaften eines «Mediators» Rechnung trägt, diesem aber gleichzeitig in einem ebenfalls noch zu bestimmenden Ausmass auch Eigenschaften eines «Ombudsmanns» verleiht.

### 4.4. Die Entstehungsgeschichte des Gesetzesentwurfs

Im ersten Halbjahr 2011 hatte die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft einen ersten Gesetzesvorentwurf und einen erläuternden Bericht erarbeitet. Die Verfasserinnen und Verfasser dieses ersten Gesetzesvorentwurfs hatten beschlossen, eher der deutschen Version der Verfassung des Kantons Freiburg den Vorzug zu geben und so eine Instanz einzurichten, die einem Ombudsmann näher kommt als einer Mediatorin oder einem Mediator. Hauptsächlich aufgrund dieser Entscheidung ist dieser erste Gesetzesvorentwurf jedoch bei den Direktionen des Staatsrats auf wenig Akzeptanz gestossen, so dass es notwendig wurde, alles nochmals vollständig zu überarbeiten.

Am 21. März 2013 wurde eine neue Projektorganisation eingesetzt. Eine Arbeitsgruppe mit einer Vertreterin oder einem Vertreter aller Direktionen des Staates, zwei Oberamtmännern und einer Vertreterin des Freiburger Gemeindeverbands wurde gebildet. Diese Arbeitsgruppe konnte den Rechtsanwalt Alexis Overney, Autor eines Beitrags über Ombudsstellen für Verwaltungsangelegenheiten, für die Zusammenarbeit gewinnen<sup>6</sup>.

Aufgrund der Reaktionen auf den ersten Vorentwurf entschied man sich von Beginn an, dem Beispiel des Kantons Waadt folgend eine Instanz mit doppelter Funktion ins Auge zu fassen. Diesmal sollte jedoch in diesem Rahmen grundsätzlich einigen Merkmalen der Mediation der Vorzug gegeben werden. Zur Erinnerung: Bei der Waadtländer Instanz handelt es sich zum einen um einen eigentlichen Mediator, dessen Aufgabe es ist, bei Konflikten zwischen Privaten und der Verwaltung eine einvernehmliche Regelung zu erleichtern. Andererseits fällt ein Teil seiner Aufgaben jedoch nicht in den Bereich der Mediation im eigentlichen Sinne, sondern in den Bereich der Institution Ombudsstelle, zumal es das Ziel ist, die Funktionsweise der Verwaltungsbehörden zu verbessern.

Véronique Jobin, die Mediatorin des Kantons Waadt, hat übrigens am 5. Juli 2013 an einer Sitzung der Arbeitsgruppe

<sup>1</sup> Zusammenfassender Bericht, S. 60, § 80.

<sup>2</sup> TVR November–Dezember 2003, S. 471.

<sup>3</sup> TVR November–Dezember 2003, S. 467.

<sup>4</sup> TVR 16. Januar 2004, S. 170.

<sup>5</sup> Art. 6 Abs. 1 KV und Art. 20 Abs. 1 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Veröffentlichung der Erlasse (VEG; SGF 124.1).

<sup>6</sup> Vgl. ALEXIS OVERNEY, *La médiation en matière administrative*, in: *La médiation dans l'ordre juridique suisse*, Bâle 2011, S. 191ff.

teilgenommen, um namentlich einen pragmatischen Beitrag zu den Überlegungen der Arbeitsgruppe zu leisten.

Letztlich lehnten sich die im Frühling 2014 in die Vernehmlassung gegebenen Gesetzesvorentwürfe also stark an die Waadtländer Lösungen an; diese sind pragmatisch und haben sich bewährt.

## 5. Die Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Gesetzesvorentwurf über eine Ombudsstelle wurde in eine breite Vernehmlassung geschickt, die vom 28. März 2014 bis am 17. Juni 2014 gedauert hat.

Die Stellungnahmen waren weitgehend positiv, und die Grundzüge des Gesetzesvorentwurfs wurden im Allgemeinen sehr gut aufgenommen.

### 5.1. Einige immer wieder gemachte Bemerkungen und Überlegungen

Allgemein wurden im Wesentlichen folgende Bemerkungen und Überlegungen am häufigsten geäußert:

- > Es soll eine Definition der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten eingeführt werden sowie darauf geachtet werden, dass die Begriffe in der deutschen und der französischen Version des Gesetzesentwurfs übereinstimmen (problematische Verwendung der Begriffe «*médiation administrative*» auf Französisch und «*Ombudsstelle*» auf Deutsch).
- > Eine Minderheit der konsultierten Organe äussert Kritik in Bezug auf die Möglichkeit, den Oberamtspersonen formell die Aufgabe der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten in Gemeindeangelegenheiten zu übertragen. Dies hauptsächlich wegen ihrer Rolle als Rekurs- und Aufsichtsbehörde in Bezug auf die Gemeinden.
- > Es wird der Vorschlag gemacht, die Funktionen der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators auf die Gemeindeangelegenheiten auszudehnen. Dies würde bedeuten, dass eine Formalisierung dieser existierenden Funktion der Oberamtspersonen abgelehnt würde.
- > Es wird eine Klärung über den Geltungsbereich des Gesetzes in Bezug auf die Behörden der Verwaltungsgewalt verlangt. Zudem sollen die Kantonspolizei, wenn sie als Strafverfolgungsbehörde handelt, sowie Privatpersonen und Organe privater Institutionen, welche öffentlich-rechtliche Aufgaben ausüben, die keine polizeilichen Aufgaben sind (hoheitliche Aufgaben), aus dem Geltungsbereich herausgenommen werden.
- > Es bestehen Vorbehalte gegenüber der Möglichkeit, aus der kantonalen Mediatorin oder dem kantonalen Mediator eine Art Super-Magistratin oder Super-Magistraten zu machen (Immunität, Erhöhen der Alterslimite auf 70 Jahre, Verbot einer Nebenbeschäftigung mit Erwerbszweck, Eid etc.). In Anbetracht der Aufgaben sei es ausreichend, die funktionelle Unabhängigkeit der Institution zu bestätigen und sich dann an die gängigen Regeln in Sachen Personal zu halten.
- > Das Verbot für die Mediatorin oder den Mediator, eine Nebenbeschäftigung mit Erwerbszweck auszuüben, wird kritisiert.
- > Es wird bezweifelt, ob die Mediatorin oder der Mediator, die oder der in Teilzeitanstellung in beiden Sprachen arbeiten wird, komplett ohne Sekretariatspersonal auskommen wird. Um diesem möglichen Problem vorzubeugen, wird daher vorgeschlagen, Synergien mit denjenigen Personen zu fördern oder zu schaffen, die im Bereich des Zugangs zu amtlichen Dokumenten in der Mediation tätig sind. Namentlich mit diesem Ziel wurde die Anregung gemacht, bei einer Verhinderung eine Vertretung durch die oder den zuständige(n) Mediationsbeauftragte(n) im Bereich Zugang zu Informationen vorzusehen.
- > Eine kleine Minderheit der Teilnehmenden schlägt vor, die Gerichtsbehörden in den Geltungsbereich des Gesetzes zu integrieren.
- > Eine Minderheit der konsultierten Organe äussert den Wunsch, dass die Funktion der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators auf die Aufsicht der Verwaltung ausgedehnt wird. Sie oder er würde damit zum «Ombudsmann». Es wird vorgeschlagen, im Gesetz vorzusehen, dass die Mediatorin oder der Mediator zweisprachig sein und über eine Ausbildung im Bereich Mediation verfügen soll.
- > Im Gesetz soll präzisiert werden, dass die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator nur dann soll intervenieren können, wenn eine Bürgerin oder ein Bürger oder eine Behörde ein Gesuch gestellt hat.
- > Es wird Kritik geäußert in Bezug auf die Möglichkeit, von der kantonalen Mediatorin oder dem kantonalen Mediator eine Intervention im Rahmen von hängigen verwaltungsrechtlichen Verfahren zu verlangen. Es wird verlangt, im Gesetz ausdrücklich zu präzisieren, dass die Behörde die Möglichkeit haben muss, gegebenenfalls aus diesem Grund das laufende Verfahren einzustellen.
- > Es wird vorgeschlagen, im Gesetz vorzusehen, dass das Gesuch auf Intervention schriftlich formuliert sein muss und insbesondere das angestrebte Ziel angegeben werden soll.
- > Es wird verlangt, dass die Pflicht, der kantonalen Mediatorin oder dem kantonalen Mediator Auskunft zu erteilen, klarer umrissen wird.
- > Es besteht ein grundsätzliches Einverständnis darüber, dass für die Intervention der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators keine Gebühr erhoben wird. Wiederholt wird jedoch verlangt, die Möglichkeit vorzusehen, die Auslagen in Rechnung zu stellen sowie eine ausserordentliche Gebühr zu verlangen, wenn das



Gesuch missbräuchlich oder leichtfertig eingereicht worden ist.

- > Ein in der Rechtsetzungsmethodik spezialisiertes Organ (das Amt für Gesetzgebung) war insbesondere der Ansicht, die Struktur des Vorentwurfs sei zu schwerfällig und erschwere dadurch das Verständnis der Vorschriften. Das Amt hat daher zahlreiche Vorschläge für die Umformulierung und Neustrukturierung des Textes gemacht, die jedoch keine inhaltlichen Änderungen mit sich bringen würden.

Schliesslich hat sich eine Mehrheit der Teilnehmenden dafür ausgesprochen, dass die Mediatorin oder der Mediator vom Staatsrat auf unbestimmte Zeit ernannt wird. Die Variante aus Artikel 12 des Vorentwurfs (befristete Dauer) wurde also abgelehnt.

## 5.2. Die aus der Vernehmlassung hervorgegangenen Änderungen

Zuerst wurden im Rahmen der Ausfertigung des Entwurfs zahlreiche Bemerkungen zur Gesetzestechne berücksichtigt, die vom Amt für Gesetzgebung vorgebracht worden waren. Dies führte zu einer teilweisen Neustrukturierung des Entwurfs, ohne dass in dieser ersten Phase die Tragweite der vorgeschlagenen Vorschriften verändert worden wäre.

In einer zweiten Phase wurden auf der Grundlage des so umgestalteten Entwurfs im Wesentlichen die folgenden inhaltlichen Verbesserungen vorgenommen, die aus der Vernehmlassung hervorgegangen waren:

1. Artikel 1 Abs. 1 des Entwurfs besteht nunmehr aus einem erklärenden Satz, der zum Ziel hat, die in der deutschen und der französischen Version des Textes verwendete Terminologie so gut wie möglich zu klären. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die französische Version von Art. 119 der KV von einem «organe de médiation» spricht, wohingegen in der deutschen Version von einer «Ombudsstelle» die Rede ist.
2. In Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs wurde eine Definition der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten eingeführt.
3. Der Geltungsbereich des Gesetzes wurde angepasst. Die Kantonspolizei, wenn sie als Strafverfolgungsbehörde handelt, sowie Privatpersonen und Organe privater Institutionen, welche öffentlich-rechtliche Aufgaben ausüben, die keine polizeilichen Aufgaben sind (hoheitliche Aufgaben), wurden zuerst aus dem Geltungsbereich des Gesetzes herausgenommen (Zusatz eines neuen Buchstaben d zum Art. 2 Abs. 3, der Bezug nimmt auf die Strafverfolgungsbehörden sowie Zusatz des Begriffs «hoheitlich» in den Artikeln 2 Abs. 1 Bst. d und 3 Abs. 1). Dann wurde Art. 2 Abs. 2 Bst. a im von den Gerichtsbehörden vorgeschlagenen Sinne ergänzt, dies mit dem Zusatz «besondere Verwaltungsjustizbehörde».
4. Die Tätigkeit der Mediatorin oder des Mediators wurde neu in denjenigen Bereichen ausgeschlossen, die durch das Verfahrensrecht des Bundes geregelt werden (vgl. Art. 4 Abs. 3).
5. Im Kapitel mit den Artikeln über den Status des Mediators wurden wichtige Änderungen vorgenommen. Dies mit dem von zahlreichen Vernehmlassungsteilnehmenden geforderten Ziel, aus dem Mediator keinen «Super-Magistraten» mehr zu machen. Daraus folgt, dass zahlreiche in diese Richtung gehende Bestimmungen entweder abgeändert oder gestrichen wurden. Hierzu gehören insbesondere die Altersgrenze, der Eid, die Immunität, oder die Einschränkung bezüglich Nebenbeschäftigungen. Schliesslich wird die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator eine Staatsbeamtin oder ein Staatsbeamter sein, genauso wie beispielsweise die Öffentlichkeits- und/oder Datenschutzbeauftragten. Die Unabhängigkeit der Mediatorin oder des Mediators, wie sie von Art. 119 der Verfassung verlangt ist, wird trotzdem noch erwähnt. Dies nicht nur durch einen besonderen Artikel (Art. 8), sondern auch durch die Tatsache, dass sie oder er einer Direktion nur «administrativ angegliedert» ist, und dass diese Direktion, die Staatskanzlei (Art. 7), die Stabsstelle des Staatsrats ist.
6. Die Bedingungen für die Ernennung wurden in dem Sinne ergänzt, wie dies von zahlreichen Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert worden war. Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator muss daher, zusätzlich zu den bereits im Vorentwurf formulierten Bedingungen, auch über eine Ausbildung zur Mediatorin oder zum Mediator oder über ausgewiesene Kompetenzen dazu verfügen. Was den Vorschlag betrifft, nach dem die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator zweisprachig sein sollte (NB: davon ausgehend, dass es sich um die *perfekte mündliche und schriftliche Beherrschung der beiden Amtssprachen* handelt), so ist es nicht angebracht, dass eine solche Anforderung im Gesetz verankert würde, auch wenn kein Zweifel daran besteht, dass die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator die Dossiers in den beiden Amtssprachen des Kantons ohne Unterschied behandeln muss. Diese Anforderung würde die Möglichkeit ausschliessen, eine Person zu ernennen, die nur eine der beiden Amtssprachen *perfekt* beherrscht, egal wie kompetent diese Person im Übrigen wäre; aus diesem Grund werden «nur» sehr gute Kenntnisse der beiden Amtssprachen verlangt. Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Wohnsitzpflicht zwar nicht mehr ausdrücklich im Entwurf vorkommt, jedoch bestehen bleibt, da die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator in kantonalen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt sein oder über eine Niederlassungsbewilligung verfügen muss, was grundsätzlich einen Wohnsitz im Kanton voraussetzt. Die Möglichkeit, eine Schweizerin oder einen Schweizer aus dem Ausland

- zur Mediatorin oder zum Mediator zu ernennen, besteht nicht (Art. 5).
7. Wie von einer Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert, wird die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator vom Staatsrat auf unbestimmte Dauer gewählt werden (Art. 6).
  8. Bei punktueller Verhinderung wird die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator durch die oder den zuständige(n) Mediationsbeauftragte(n) im Bereich Zugang zu Informationen ersetzt werden (Art. 9 Abs. 2).
  9. Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator wird ihre oder seine Tätigkeit in Räumlichkeiten ausüben müssen, die mit dem Sekretariat der Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission gemeinsam genutzt werden. Sie oder er wird sich mit diesem absprechen müssen und wird über dessen Personal verfügen können (Art. 11 Abs. 3).
  10. Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator wird nur auf Gesuch der betroffenen Person oder der Behörde aktiv werden können. Das Gesuch muss schriftlich formuliert sein. Die Identität des Gesuchstellers, der Gegenstand des Streitfalls und das angestrebte Ziel müssen angegeben werden (Art. 14 und 15 Abs. 2).
  11. Die Kantonsbehörde wird die Möglichkeit haben, ein laufendes verwaltungsrechtliches Verfahren einzustellen, falls sie es für notwendig hält, um eine Mediation zu ermöglichen (Art. 15 Abs. 3 und 16 Abs. 2).
  12. Für das Mediationsverfahren wird grundsätzlich keine Gebühr erhoben. Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator wird jedoch gemäss den in der Vernehmlassung gemachten Anregungen seine Auslagen zurückverlangen sowie ausnahmsweise eine Gebühr festsetzen können, wenn das Gesuch mutwillig, missbräuchlich oder leichtfertig eingereicht worden ist (Art. 23 und 24).

### 5.3. Ganz oder teilweise abgelehnte Vorschläge

#### 5.3.1. Der Ausschluss der hängigen Verwaltungsverfahren

Eine Minderheit der Teilnehmenden hat vorgeschlagen, die hängigen Verwaltungsverfahren vom Tätigkeitsbereich der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators auszuschliessen.

Diesen Teilnehmenden geht es im Wesentlichen darum, dass die Mediatorin oder der Mediator nicht eine dritte Partei im Verfahren werden soll. Sie oder er sollte vom Untersuchungsorgan nur als Drittperson im Sinne von Art. 51 VRG beigezogen werden können und sollte nicht die Möglichkeit haben, sich von Amtes wegen in das offene Verfahren einzumischen. Folgende Überlegung wurde dabei gemacht: Die Bürgerin oder der Bürger muss sich im Fall eines Konflikts mit der Behörde der für diesen Zweck festgesetzten formel-

len Verfahren bedienen, eben gerade, um diese Konflikte zu behandeln! Eine Mediation könnte und müsste es nur in allen anderen Fällen geben, bei denen das Recht keine solchen Schutzmechanismen bietet. Das Gegenteil zuzulassen würde bedeuten, dass parallele Untersuchungsverfahren zugelassen würden. So würden Unsicherheiten und vor allem Konfliktherde zwischen der Entscheidungsbehörde und der Mediatorin oder dem Mediator geschaffen. Gewisse Teilnehmende haben vorgeschlagen, die Intervention der Mediatorin oder des Mediators nur für die Behandlung der Fälle von Querulantinnen und Querulanten zuzulassen.

Angesichts der Probleme, die für den Fall einer Intervention im Verlauf eines hängigen Verwaltungsverfahrens vermutet werden, wurde ebenfalls in der Vernehmlassung vorgeschlagen, die Rolle des Mediators zu klären. Zu diesem Zweck wurde insbesondere Folgendes empfohlen: Es sollte erwähnt werden, dass die mit dem Dossier betraute Behörde das Verfahren einstellen kann, um eine Mediation zu ermöglichen. Am Anfang des Dossiers sollte gegebenenfalls ein klares Mediationsmandat verfasst werden. Im Gesetz sollte ausdrücklich erwähnt werden, dass die Mediatorin oder der Mediator nur auf Gesuch aktiv werden kann. Zudem müsste auch vorgesehen werden, dass das Gesuch schriftlich formuliert sein muss und nicht nur von den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern gestellt werden kann, sondern auch von der Behörde, die mit dem Dossier betraut ist.

Der Staatsrat war der Meinung, es wäre nicht ratsam, die hängigen Verwaltungsverfahren einfach so vom Tätigkeitsgebiet der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators auszuschliessen. Die Gründe für diesen Nicht-Ausschluss sind hauptsächlich die folgenden:

#### a) Die Gründe im Zusammenhang mit der Institution als solcher und ihres Nutzens

Verwaltungsverfahren können manchmal lange dauern und für die Bürgerinnen und Bürger kompliziert sein. In gewissen Fällen können beispielsweise häufige Auskunftsbeghären aufgrund der Untersuchung als willentliche Schikane der Behörde empfunden werden, die ja die Pflicht hat, den Sachverhalt abzuklären, bevor sie einen allfälligen Entscheid fällt. Dies kann zu Blockaden und gegenseitigem Unverständnis führen. Zuletzt kann die Situation beim Erhalt des Entscheids so angespannt sein, dass die Bürgerin oder der Bürger einfach aus Prinzip Rekurs einlegt. Auf der anderen Seite könnte die Verwaltung versucht sein, einen unvollständigen Entscheid zu erlassen, aufgrund einer allfälligen mangelhaften Mitarbeit der Bürgerin oder des Bürgers. Es sei noch einmal gesagt: Aus solchen Situationen können Verfahren entstehen, die durch die Wiederherstellung des Dialogs hätten vermieden werden können.

In genau solchen Situationen wird die Intervention der Mediatorin oder des Mediators auf Gesuch hin von Nutzen sein können. Sie oder er wird den Dialog wiederherstellen und gegebenenfalls den Bürgerinnen und Bürgern wie auch der Kantonsbehörde lange und teure Gerichtsverfahren ersparen können, die manchmal einfach aus gegenseitigem Unverständnis entstehen. Hier kann das Beispiel einer Bürgerin oder eines Bürgers genannt werden, die oder der mit der Steuerverwaltung in Konflikt steht wegen einer Besteuerung, eigentlich aber nur einen Zahlungsaufschub wünscht. Man kann auch an die Rekurse denken, die im Rahmen von Bauverfahren eingereicht werden, wenn das Ganze eigentlich ein Nachbarschaftskonflikt ist. In diesen Bereichen hat sich die Mediation bewährt und wird sich weiter bewähren. Dies wird daher dazu führen, dass sich die aktuelle Arbeitsbelastung nicht nur der Gerichtsinstanzen, sondern manchmal auch der erstinstanzlichen Verwaltungsbehörden verringern wird.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass das Vorgehen der Mediatorin oder des Mediators gemäss dem Staatsrat keinen Sinn hätte, wenn es auf die Querulantinnen und Querulanten beschränkt würde. Es ist festzustellen, dass solche Personen grundsätzlich ein einziges Ziel verfolgen: Sie wollen, dass eine oder mehrere bereits getroffene und in Kraft getretene Entscheide, die sie als zutiefst ungerecht empfinden, geändert werden. Unter diesen Umständen wäre der Nutzen der Mediatorin oder des Mediators nur sehr beschränkt. Sie oder er könnte nur versuchen, den getroffenen Entscheid wieder und wieder zu erklären. Die Querulantin oder der Querulant würde sich sehr schnell von dieser Mediatorin oder diesem Mediator abwenden. Zuerst hatte sie oder er diese Person als Retter gesehen, nach und nach würde sie jedoch nur noch als eine von der Behörde abhängige Hilfskraft betrachtet werden.

Eine Intervention der Mediatorin oder des Mediators in einem laufenden Verfahren wird hingegen auch dazu führen, dass solche Situationen mit Querulanten soweit möglich verhindert werden.

*b) Die Gründe im Zusammenhang mit der Praxis, insbesondere mit im Kanton Waadt gemachten Erfahrungen*

Wie weiter oben bereits erwähnt, lehnt sich der vorliegende Entwurf stark an das Beispiel aus dem Kanton Waadt an. Besonders in Art. 16 des vorliegenden Gesetzesentwurfs sind wesentliche Elemente aus Art. 25 der *Loi vaudoise du 19 mai 2009 sur la médiation administrative* übernommen worden. Dieser Artikel lautet folgendermassen:

**Art. 25 Relation avec des procédures administratives**

<sup>1</sup> Lorsque le médiateur est saisi d'une situation qui concerne l'administration cantonale ou des délégués de tâches pub-

liques, il peut agir en dehors de toute procédure administrative, dans le cadre d'une procédure administrative pendante ou après la clôture d'une procédure administrative.

<sup>2</sup> Son intervention ne suspend pas les délais en cours, ni les effets d'une décision rendue par l'autorité. Elle ne remplace pas les actes devant être entrepris par les parties pour sauvegarder leurs droits et obligations.

<sup>3</sup> L'autorité compétente reste libre de sa décision.

Aus den Jahresberichten 2007–2012 des *Bureau cantonal de médiation administrative vaudois (BCMA)*, die unter der Internetadresse <http://www.vd.ch/autorites/mediation-administrative/rapports-annuels/> veröffentlicht wurden, geht hervor, dass durch die Möglichkeit der Waadtländer Mediatorin, im Verlauf eines hängigen Verfahrens zu intervenieren, im Allgemeinen einfache und konstruktive Lösungen gefunden werden können. So werden Verwaltungsverfahren verkürzt, dies nicht nur zum Wohl der Bürgerinnen und Bürger, sondern auch der Verwaltung.

Anstatt in der vorliegenden Botschaft Wort für Wort die zahlreichen Beispiele wiederzugeben, die in den Berichten 2007 bis 2012 des BCMA aufgeführt sind, erlaubt sich der Staatsrat, darauf zu verweisen.

Auch wenn es der Staatsrat aus den oben ausgeführten Gründen für zweckwidrig hält, die hängigen Verwaltungsverfahren einfach so vom Tätigkeitsgebiet der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators auszuschliessen, hat er es nichtsdestotrotz für notwendig erachtet, im Gesetzesentwurf die Bedingungen für eine Anrufung der Mediatorin oder des Mediators und den Handlungsspielraum der betroffenen Behörde etwas stärker zu präzisieren. Von nun an ist daher im Entwurf ausdrücklich vorgesehen:

- > dass die Mediatorin oder der Mediator nur auf Gesuch angerufen werden kann;
- > dass sowohl die Bürgerin oder der Bürger als auch die betroffene Behörde dieses Gesuch stellen kann;
- > dass das Mediationsgesuch schriftlich formuliert sein muss und insbesondere die durch die Mediation angestrebten Ziele (Mediationsmandat) angeben soll, und,
- > dass die betroffene Behörde die Möglichkeit hat, das laufende Verwaltungsverfahren einzustellen.

**5.3.2. Die Konkretisierung der Mediatorenrolle der Oberamtspersonen in Gemeindeangelegenheiten**

Mehrere befragte Organe haben angeführt, dass ihrer Meinung nach die von Art. 119 der Verfassung vorgeschriebene Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten die Gemeinden nicht betreffe, es sei ausschliesslich die Kantonsverwaltung betroffen. Sie haben darum vorgeschlagen, dass sich das Gesetz auf Letztere beschränke, da es weder eine zwin-

gende Notwendigkeit gebe, die Gemeindeautonomie in diesem Bereich zu gefährden, noch die Inanspruchnahme von Kantonspersonal für eine Aufgabe vorzuschreiben, die gegebenenfalls den Gemeinden zufällt. In diesem Rahmen sei der Vorschlag, den Oberamtspersonen die Eigenschaft von Mediatoren in Gemeindeangelegenheiten zu verleihen, eine ungeeignete Lösung. Dies weil die Oberamtspersonen auf Gemeindeebene Rekurs- und Aufsichtsbehörde seien. Sie sollten daher nicht als Mediatoren in Fällen intervenieren, die ihnen möglicherweise in der Folge zum Entscheid vorgelegt werden.

Der Staatsrat schlägt vor, diesem Vorschlag keine Folge zu geben. Dies aus folgenden Gründen:

- > Es stimmt, dass die Formalisierung der Aufgabe der Oberamtspersonen als Mediatoren für Gemeindeangelegenheiten in gewisser Weise die Autonomie der Gemeinde in dieser Sache mindert. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Oberamtspersonen diese Aufgabe seit vielen Jahren zur allgemeinen Zufriedenheit erfüllen. Unter diesen Umständen scheint es angebracht, die Gelegenheit mit dem vorliegenden Entwurf zu ergreifen, um diese Praxis zu formalisieren.
- > Diese scheinbare neue Einschränkung der Gemeindeautonomie wird sehr gut aufgenommen. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde sie vom Freiburger Gemeindeverband sogar ausdrücklich unterstützt, und alle Gemeinden, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, haben sich dem angeschlossen.
- > Das Problem des Ausstands, das von denjenigen Organen angeführt wurde, die gegen die Einsetzung der Oberamtsperson als «Mediator für die Gemeinden» sind, besteht bereits, wenn die Oberamtspersonen beispielsweise Gemeindeverbände präsidieren und in ihrer Eigenschaft als Oberamtsperson entscheiden müssen. In diesen Fällen treten sie in den Ausstand und der Entscheid wird ganz einfach von ihren Kollegen gefällt. Falls es sich im Übrigen bei den Fällen im Bereich Mediation um ein echtes Problem handeln würde, dann sollte der Fall, dass eine Oberamtsperson in ihrer Eigenschaft als «Mediator» entscheiden sollte und in den Ausstand treten muss, in der Praxis bereits auftreten. Die Oberamtspersonen handeln ja bereits als Mediatoren. Diese Situation ist jedoch noch nie vorgekommen.

### 5.3.3. Gewisse Ausnahmen vom Geltungsbereich, die als unangemessen erachtet werden

Gewisse Teilnehmende haben es als unangemessen erachtet, diejenigen Fälle vom Geltungsbereich des Gesetzes auszuschliessen, die in Zusammenhang stehen mit den Gerichtsbehörden oder dem Staatsrat, oder die in Verbindung stehen mit dem Personal der Kantonsverwaltung.

Der Staatsrat schlägt vor, diese Ausnahmen beizubehalten. Die wichtigsten Gründe sind die folgenden:

- > Bei den Gerichtsbehörden hätten tatsächlich zwei Möglichkeiten in Betracht gezogen werden können: Den Tätigkeitsbereich der Mediatorin oder des Mediators auf die Beziehungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den Verwaltungsbehörden allein zu beschränken, oder ihn auf die Beziehungen zu den Gerichtsbehörden auszudehnen.

Art. 119 der Verfassung schreibt nur die Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten vor. Es war jedoch nicht verboten, sich Gedanken zu machen über die Opportunität, der Mediatorin oder dem Mediator die Aufgabe der Lösung von Problemen zwischen den Rechtsunterworfenen und den Gerichten zu übertragen. Einige Beispiele sollen diese Aufgabe veranschaulichen:

- eine Bürgerin oder ein Bürger versteht einen Brief oder einen Entscheid einer Richterin oder eines Richters nicht;
- eine Bürgerin oder ein Bürger hat den Eindruck, im Rahmen eines Verfahrens vor einer Richterin oder einem Richter oder einem Gericht nicht angehört oder verstanden worden zu sein;
- die in einem Gerichtsfall getroffenen Entscheide scheinen ungerecht;
- eine Bürgerin oder ein Bürger hat Fragen zu ihren oder seinen rechtlichen Schritten.

Der Bund hatte nicht vorgesehen, der Ombudsstelle des Bundes eine solche Aufgabe zu übertragen. Der Kanton Waadt hat dies in einem gewissen Mass getan. Der Kanton Basel-Landschaft hat vorgesehen, dass der Geltungsbereich des Gesetzes auch die Gerichtsbehörden umfasst, insofern die Justizadministration oder die Dauer des Verfahrens betroffen sind. Der Kanton Basel-Stadt hat jedoch, wie auch der Kanton Zürich, die Gerichtsbehörden vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen, ausser wenn es um die Justizadministration geht.

Die Ausdehnung des Tätigkeitsfeldes der Mediatorin oder des Mediators auf die Beziehungen mit den Gerichtsbehörden hat Vor- und Nachteile.

Die von gewissen Mitgliedern der Organisation «*Aufruf ans Volk*» begangenen Verfehlungen sind offenkundig. Sie haben vielen Richterinnen, Richtern, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten geschadet. Hätten allfällige Erklärungen einer Mediatorin oder eines Mediators oder eine Intervention dieser Person bei den betroffenen Gerichtsbehörden solche Schäden verhindern können? Dies ist zu bezweifeln, da alle von den Behörden unternommenen Schlichtungsversuche gescheitert sind. Der

Beizug einer Drittperson könnte dennoch hilfreich sein, damit die Rechtsunterworfenen gewisse richterliche Entscheide besser verstehen und somit besser akzeptieren können.

Die Nachteile einer solchen Ausdehnung sind nicht unbedeutend. In dieser Hinsicht gilt es, zwischen Zivilverfahren und Strafverfahren zu unterscheiden.

Ein Zivilprozess wird auf Begehren einer natürlichen oder juristischen Person eröffnet und richtet sich gegen eine andere Person. Die Beteiligten sind bezüglich der Eröffnung des Verfahrens, der Durchführung und der Art, wie sie den Prozess abschliessen wollen, völlig frei. Die Richterin oder der Richter amtiert gewissermassen als Schlichtungsperson in ihrem Konflikt. Es ist gerade die Aufgabe der Anwältin oder des Anwalts, die Klientin oder den Klienten über die Tragweite und den Sinn eines Verfahrens sowie über die Risiken aufzuklären und die Entscheide zu erläutern. Wer sich keine Anwältin oder keinen Anwalt leisten kann, kann die Rechtshilfe in Anspruch nehmen. Die oder der abgewiesene Rechtsunterworfenen verfügt schliesslich über Rekursmöglichkeiten, um ihren oder seinen Fall vor eine andere Richterin oder einen anderen Richter zu bringen. Die Bürgerin oder der Bürger verfügt also über Mittel, um ihre oder seine Rechte geltend machen zu können und um die Verfahren zu verstehen, an denen sie oder er teilzunehmen hat. Die Intervention einer Drittperson könnte dieses Gleichgewicht stören, ohne Grund das Vertrauen der Bürgerin oder des Bürgers in die Justiz ihres oder seines Kantons schwächen und die Beilegung der Streitigkeiten verzögern.

Bei der Strafjustiz sieht die Situation etwas anders aus. Im Prinzip entscheidet sich niemand dafür, vor eine Strafbehörde geladen zu werden. Der Zwang, vor Gericht zu erscheinen und die Aufforderung an die vorgeladene Person, sich zu rechtfertigen, können manchmal Misstrauen erwecken. Gewisse Entscheide können Unverständnis, Wut und Groll auslösen. Es besteht jedoch das Risiko, dass die Intervention einer Mediatorin oder eines Mediators schlimmer ist als das Übel, das geheilt werden soll. Wenn sie oder er der Meinung der Richterin oder des Richters beipflichtet, werden die Empfindungen der oder des Rechtsunterworfenen bleiben; wenn sie oder er ein Urteil anfechten oder eingreifen will, bevor es gefällt wird, wird dadurch die ganze Autorität der Richterin oder des Richters untergraben, wo doch nur die Gerichtsbehörden berechtigt sein sollten, einen Entscheid aufzuheben.

Was schliesslich die Justizadministration betrifft, so wird durch die Schaffung des Justizrats die Interven-

tion einer Mediatorin oder eines Mediators überflüssig. Dieser Rat ist nämlich insbesondere zuständig für die Ausübung der administrativen Aufsicht über die Gerichtsbehörden und die disziplinarische Aufsicht über die Richterinnen und Richter<sup>1</sup>. In diesem Rahmen ist es seine Aufgabe, Anzeigen und Klagen gegen Richterinnen und Richter zu behandeln<sup>2</sup>.

Aus diesen Gründen wurde und bleibt eine Intervention der Mediatorin oder des Mediators im Wirkungsbereich der Gerichtsbehörden vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen.

- > Zuerst betreffen die Geschäfte, welche die Regierung behandelt, die Bürgerin oder den Bürger selten direkt. Dann gibt der Text aus Art. 119 KV an, dass es der Staatsrat ist, der den Mediator einsetzt.

Es wäre objektiv schwierig, sich vorzustellen, dass sich dieses vom Staatsrat eingesetzte Organ regelmässig und in aller Unabhängigkeit um Fälle kümmern könnte, die in Zusammenhang mit dem Staatsrat stehen. Die andere Partei würde eine solche Mediation nicht ernst nehmen, und dies wahrscheinlich zu Recht. Im Endeffekt wäre das Ergebnis also kontraproduktiv.

Gleiches gilt *mutatis mutandis* für die Mediation in Angelegenheiten in Zusammenhang mit dem Personal der Kantonsverwaltung. Zusätzlich verweisen wir auf den Kommentar zu Art. 4 Abs. 2 des vorliegenden Entwurfs.

#### 5.3.4. Die Pflicht, schweizerischer Herkunft zu sein

Eines der befragten Organe äusserte sich dahingehend, dass es von grösster Wichtigkeit sei, dass die Funktion einer Mediatorin oder eines Mediators von einer Person schweizerischer Herkunft mit Stimmrecht auf kantonaler Ebene ausgeübt werde. Gemäss diesem Organ handelt es sich hier um eine wichtige Voraussetzung für ein Vertrauensverhältnis zwischen den Partnern auf kantonaler Ebene und auch für eine Begegnung auf Augenhöhe mit den Bürgerinnen und Bürgern während den Mediationssitzungen<sup>3</sup>.

Der Staatsrat ist der Meinung, dass die Bedingung der Schweizerischen Staatsbürgerschaft keine Voraussetzung für ein Vertrauensverhältnis ist. Desgleichen bemerkt er, dass die beiden Gesprächspartner nicht Schweizerische Staatsangehörige sein müssen, um sich auf Augenhöhe begegnen zu

<sup>1</sup> Art. 91 Abs. 1 Bst. a und b des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 (JG; SGF 130.1).

<sup>2</sup> Art. 113 Abs. 1 Bst. c JG.

<sup>3</sup> Auf Deutsch im Text der Stellungnahme: «Das ist eine wichtige Voraussetzung für das Vertrauensverhältnis zwischen den Partnern auf kantonaler Stufe und um einander auf Augenhöhe begegnen zu können».

können. Und schliesslich erinnert der Staatsrat, auch wenn die Funktion einer Mediatorin oder eines Mediators nicht eine richterliche Funktion ist, an Folgendes: Art. 86 Abs. 2 der Kantonsverfassung, der vorsieht, «*niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und Ausländern, die seit mindestens fünf Jahren im Kanton Wohnsitz haben, die Ausübung eines richterlichen Amtes [zu] erlauben*», ist durch Art. 9 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 umgesetzt worden. Es wäre seltsam, wenn für die Mediatorin oder den Mediator eine Anpassung abgelehnt würde, die für die Richter bereits seit vielen Jahren anerkannt ist.

## 6. Grundzüge des Entwurfs

### 6.1. Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten auf kantonaler Ebene

Mit dem Amt der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators (im Folgenden: die Mediatorin oder der Mediator) wird kein Instrument zur Kontrolle der Verwaltung geschaffen. Dies im Gegensatz zu dem, was ein parlamentarischer Ombudsmann hätte sein können. Die Hauptaufgabe der Mediatorin oder des Mediators wird darin bestehen, *das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die kantonalen Verwaltungsbehörden zu stärken*, indem sie oder er sich als neutrale und engagierte Vermittlerin oder als neutraler und engagierter Vermittler positioniert. Nicht jedermann findet sich im Labyrinth der Vorschriften zurecht, die oftmals auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zugleich erlassen werden, und nicht jedermann verfügt über die notwendigen soliden Kenntnisse der Verfahren und Rechtsmittel zur Wahrung seiner Interessen. Die Ombudsstelle kann hier eine wichtige Rolle spielen, indem sie informiert, erklärt und Kontakte erleichtert, bevor Entscheide gefällt werden.

So kann die Mediatorin oder der Mediator *Probleme identifizieren*, bevor sie den Punkt erreicht haben, wo ein Zurück nicht mehr möglich ist. Sie oder er kann Konflikte entschärfen und so einen Beitrag zur Entlastung der Verwaltungs- und Gerichtsbehörden von unnötigen Einsprachen und Beschwerden leisten.

Es wurde zwar noch keine Untersuchung gemacht, um *die möglichen Einsparungen* zu beziffern, die dank der Intervention der Mediatorin oder des Mediators erzielt werden können, was es erlauben würde, die Kosten für den Betrieb dieser Stelle zu relativieren. Wie jedoch die Berichte der verschiedenen kantonalen Ombudsstellen zeigen, konnten auf diese Weise mehrere hundert Fälle zur Zufriedenheit der Beteiligten gelöst werden beziehungsweise überzeugende Erklärungen abgegeben werden. Es besteht also ein erhebliches Sparpotenzial.

*Die Tätigkeit der Gerichtsbehörden, zu der namentlich auch die Tätigkeit der besonderen Verwaltungsjustizbehörden gehört* (vgl. Art. 2 Abs. 3 Bst. c), wurde vom Geltungsbereich

des Gesetzes ausgeschlossen. Es sind daher nur die Verwaltungsbehörden betroffen.

Die Mediatorin oder der Mediator sollte eine *unabhängige Persönlichkeit mit einem gewissen Bekanntheitsgrad sein, die oder der über solide Erfahrungen im Umgang mit den Kantonsbehörden verfügt und sich durchsetzen kann*. In Anbetracht der Besonderheit der Funktion beabsichtigte der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf, bei der Wahl der Mediatorin oder des Mediators diese Charaktereigenschaften höher zu gewichten als eine allfällige Ausbildung im Bereich Mediation. Wie weiter oben erwähnt, waren zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende jedoch der Meinung, eine entsprechende Ausbildung müsste vielmehr eine unabdingbare Voraussetzung sein. Die einschlägigen diesbezüglich geäusserten Argumente wurden berücksichtigt. So wird die Mediatorin oder der Mediator, um gewählt werden zu können, über eine *spezielle Ausbildung* in diesem Bereich oder über ausgewiesene Fähigkeiten zur Ausübung der Mediation verfügen müssen. Zudem wird diese Person, wenn sie nicht zweisprachig ist, über sehr gute Kenntnisse der beiden Amtssprachen verfügen müssen.

Die Mediatorin oder der Mediator wird nach einer Ausschreibung auf unbestimmte Zeit *vom Staatsrat ernannt* werden.

Die Mediatorin oder der Mediator soll einfach angerufen werden können.

Desgleichen muss die Mediatorin oder der Mediator *flexibel und effizient arbeiten* können, ohne dass sie oder er an strenge Verfahrensregeln gebunden ist. Sie oder er sollte über einen direkten Informationszugang verfügen, ohne dass man sich ihr oder ihm gegenüber auf das Amtsgeheimnis berufen kann, da sie oder er ja bei der Behandlung der ihr oder ihm unterbreiteten Anliegen zur Verschwiegenheit verpflichtet sein wird.

*Das Ergebnis der Mediationstätigkeit* wird je nach Situation unterschiedlich ausfallen. Die Mediatorin oder der Mediator kann den Parteien eine einvernehmliche Lösung vorschlagen oder eine Empfehlung abgeben. Sie oder er verfügt jedoch über keine Zwangsmittel oder Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Behörden, mit denen sie oder er zu tun hat

Wichtig ist schliesslich auch, dass die Arbeit der Mediatorin oder des Mediators öffentlich ist. Sie oder er wird daher in ihrem oder seinem *Jahresbericht* an den Grossen Rat Rechenschaft abgeben über ihre oder seine Tätigkeit.

### 6.2. Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten auf kommunaler Ebene

Der Entwurf sieht vor, dass *die Aufgabe, die Mediation zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den Gemeindebehörden sicherzustellen, formell den Oberamtspersonen übertragen wird* (vgl. namentlich Art. 3 des Gesetzesentwurfs und die

*diesbezüglichen Erläuterungen*). Die Diskussionen über die territorialen Strukturen des Kantons Freiburg hatten aufgezeigt, welche wichtige Rolle die Oberamtspersonen in ihren Bezirken in diesem Bereich wahrnehmen. So gelingt es ihnen gegenwärtig, zahlreiche schwierige Situationen zu regeln, und gleichzeitig entlasten sie die kantonalen Behörden und die Rechtsmittelinstanzen.

Trotz gewissen Vorbehalten, die im Rahmen der Vernehmlassung diesbezüglich geäußert worden sind (siehe oben), schlägt der Staatsrat vor, diese Praxis zu verankern.

## 7. Kommentar zu den Artikeln des Gesetzesentwurfs

### Artikel 1

Artikel 1 behandelt zunächst einmal die Form, in der die Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten errichtet wird (Abs. 1), die Definition der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten (Abs. 2), und ihre Ziele (Abs. 3).

Absatz 1 soll in erster Linie eine Verbindung zwischen der deutschen und der französischen Version des Gesetzes herstellen. Dank diesem Artikel wird es möglich sein, in beiden Sprachversionen des Gesetzes von «Mediatorin» oder «Mediator» zu sprechen, und nicht in der einen von Mediatorin oder Mediator (französische Version) und in der anderen von Ombudsperson (deutsche Version).

Die vorgeschlagene Definition ist aus der Vernehmlassung hervorgegangen. Sie ermöglicht es zuerst, den Auftrag in einen allgemeinen Rahmen zu stellen (Abs. 2). Die wesentlichen Ziele des Gesetzes werden in Absatz 3 ausgeführt. So bezweckt der Entwurf vor allem, das Vertrauensverhältnis der Bürgerinnen und Bürger in die Kantonsbehörden zu stärken. Der Begriff Bürgerinnen und Bürger ist sehr breit gefasst. Er umfasst sowohl natürliche Personen als auch juristische Personen, Schweizer und Ausländer.

Im Gegensatz zu dem, was manchmal befürchtet wird, hat diese Institution nicht zum Ziel, Privatpersonen gegen die Verwaltung zu schützen. Sie steht auch im Dienst der Amtsträger. Indem sie zur Verhütung von Konflikten und zur Förderung ihrer einvernehmlichen Beilegung beiträgt und indem sie die Bürgerinnen und Bürger im Verkehr mit den Kantonsbehörden unterstützt, trägt sie dazu bei, unbegründete Vorwürfe an die Kantonsbehörden zu vermeiden.

Dies sind allgemeine Ziele, wie sie die meisten Mediationsorgane in unserem Land verfolgen. Die betroffenen Kantonsbehörden werden in Artikel 2 bestimmt.

Absatz 4 sieht vor, dass die Oberamtspersonen die Mediation auf Gemeindeebene sicherstellen. Das Verfahren wird

in Artikel 3 geregelt. Wir verweisen auf den entsprechenden Kommentar.

### Artikel 2

In dieser Bestimmung wird festgelegt, welche Kantonsbehörden betroffen sind. Wie weiter oben ausgeführt wurde, sind die Gerichtsbehörden vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen.

Aus Gründen der Kohärenz ist die Liste der Verwaltungsbehörden, mit einer Ausnahme (dem Staatsrat) und einem Vorbehalt (den Oberamtspersonen), identisch mit der Liste in Artikel 2 VRG<sup>1</sup>. Es ist in der Tat wichtig, dass eine Intervention der Mediatorin oder des Mediators bei allen Verwaltungsbehörden erfolgen kann, auf die in diesem Gesetz Bezug genommen wird.

*Der Staatsrat* stellt die Ausnahme dar. Die von der Regierung behandelten Geschäfte betreffen die Bürgerinnen und Bürger in der Tat nur selten direkt. In den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft erstreckt sich der Wirkungsbereich der Ombudsstelle auch auf die Regierung. In den Kantonen Zug, Zürich und Waadt ist dies nicht der Fall.

Für die *Oberamtspersonen* wurde ein Vorbehalt vorgesehen: Ihre Tätigkeit fällt in den Geltungsbereich des Gesetzes, ausser wenn sie selber in ihrer Eigenschaft als Mediatorin oder Mediator, als Strafjustizbehörde oder als besondere Verwaltungsjustizbehörde handeln.

Mehrere andere Behörden fallen nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes.

- > Erstens der Grosse Rat, dies weil seine Tätigkeiten hauptsächlich gesetzgeberischer Natur sind und sich daher nicht für eine Mediation eignen.
- > *Zweitens* die Gerichtsbehörden im Sinn von Artikel 3 des Justizgesetzes (zur Zeit: das Kantonsgericht, die besonderen Verwaltungsjustizbehörden<sup>2</sup>, die Oberamtspersonen, wenn sie in ihrer Eigenschaft als Mediatorin oder Mediator zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Gemeindebehörden oder als Strafjustizbehörde handeln<sup>3</sup>, die Staatsanwaltschaft, das Zwangsmassnahmengericht, die Polizeirichter, die Bezirksstrafgerichte, das Wirtschaftsstrafgericht, das Jugendstrafgericht, die Friedensgerichte, die Schlichtungsbehörden in Miet- und Pachtangelegenheiten und im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann, die Zivilgerichte, die Arbeitsgerichte und die Mietgerichte).

<sup>1</sup> Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1).

<sup>2</sup> In Anwendung von Artikel 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege handelt es sich um folgende Behörden: um den Staatsrat und die übrigen Verwaltungsbehörden, wenn sie über Beschwerden entscheiden, um die durch das Gesetz geschaffenen Rekurskommissionen, um die Enteignungskommission und die Schiedsgerichte für Sozialversicherungssachen.

<sup>3</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. a der Vorentwürfe.

- > *Drittens* sind in der Folge von Anmerkungen, die im Rahmen der Vernehmlassung gemacht wurden, die Strafverfolgungsbehörden im Sinne von Art. 63 des Justizgesetzes nunmehr «en bloc» vom Geltungsbereich ausgenommen. Es sind dies die Kantonspolizei, die Staatsanwaltschaft und die Jugendrichterinnen und Jugendrichter, die Übertretungsstraßenbehörden, insbesondere die Oberamtspersonen und weitere von der Gesetzgebung hierfür vorgesehene Behörden [N.B. der Strafverfolgung].
- > Als *viertens und letztes* die Kirchen und die anerkannten konfessionellen Gemeinschaften. Artikel 2 und 3 des Gesetzes vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat<sup>1</sup> bestimmen, dass die römisch-katholische Kirche und die evangelisch-reformierte Kirche öffentlich-rechtlich anerkannt sind und öffentlich-rechtliche Körperschaften bilden, die mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind. Durch das Gesetz vom 3. Oktober 1990 wird der israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg eine öffentlich-rechtliche Stellung zuerkannt<sup>2</sup>. Schliesslich können öffentlich-rechtliche Vorrechte auch konfessionellen Gemeinschaften des Privatrechts gewährt werden<sup>3</sup>. Diese Kirchen und Gemeinschaften fallen nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes. Deren Verantwortlichen unterhalten zu ihren Mitgliedern nicht eine Behördenbeziehung, was eine staatliche Intervention rechtfertigen würde. Diese Beziehungen gehören in den Bereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit.

### Artikel 3

Es steht ausser Zweifel, dass eine Gemeinde an die Mediatorin oder den Mediator herantreten kann, wenn sie Schwierigkeiten hat bei ihren Beziehungen zum Staat. Hier wird die Frage behandelt, ob eine Bürgerin oder ein Bürger an die Mediatorin oder den Mediator herantreten kann, wenn sie oder er Probleme hat mit einer Gemeinde.

Soll man den Gemeinden die Entscheidung überlassen, ob sie eine Ombudsstelle einrichten wollen, oder will man die Beziehungen zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den «*öffentlichen Diensten*» in einem einzigen Gesetzestext regeln, unabhängig davon, ob es sich um kantonale oder kommunale Behörden handelt?

Die durch die Verfassung garantierte Autonomie der Gemeinden<sup>4</sup> könnte dazu führen, dass eher der ersten Lösung der Vorzug gegeben wird. In einer Zeit, in der zahlreiche Aufgaben vom Staat und den Gemeinden gemeinsam

ausgeführt werden und sich die Verteilung dieser Aufgaben ständig ändert, scheint es jedoch nicht sinnvoll, eine Unterscheidung zu machen, je nach dem, ob die Bürgerin oder der Bürger einer kantonalen Dienststelle oder einer kommunalen Behörde gegenübersteht. Da die Oberamtspersonen seit vielen Jahren in Gemeindeangelegenheiten als Mediatorinnen und Mediatoren wirken, geht es darum, dies im Gesetz zu verankern (vgl. zudem weiter oben das Kap. 5.3.2).

Es sei darauf hingewiesen, dass sich in den Kantonen Basel-Landschaft, Zug und Zürich die Reichweite der jeweiligen Gesetze auch auf die Gemeinden erstreckt.

Wenn sie oder er in ihrer oder seiner Eigenschaft als Mediatorin oder Mediator handelt, muss die Oberamtsperson die in Kapitel 3 des Gesetzes vorgesehenen Verfahren beachten.

### Artikel 4

Artikel 4 regelt den sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes. Er weist nochmals auf den Rahmen hin, in den die Tätigkeit der Mediatorin oder des Mediators gestellt ist (Abs. 1)

Vom Wirkungsbereich der Mediatorin oder des Mediators ausgeschlossen sind Streitigkeiten zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Staates und Kantonsbehörden, die das Arbeitsverhältnis betreffen (Abs. 2). Einerseits sind es in der Tat in erster Linie die Nutzerinnen und Nutzer der Verwaltung, die ein Interesse an einer Mediation haben, und nicht die Angestellten des öffentlichen Dienstes in ihren Vertragsbeziehungen mit ihrem Arbeitgeber. Andererseits überträgt die Reglementierung über das Staatspersonal dem Amt für Personal und Organisation bereits Beratungs- und Mediationsaufgaben<sup>5</sup>. Wenn schliesslich die öffentlich-rechtlichen Körperschaften in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber ein Mediations- oder Schlichtungsverfahren einsetzen wollen, können sie dies über ihre Reglementierung des Personalwesens tun. Diese Abgrenzung ist ebenfalls Ausdruck des Bestrebens, die hierarchische Struktur nicht in Frage zu stellen. Im Übrigen verweisen wir auf Kap. 5.3.3 weiter oben.

Die Mediatorin oder der Mediator handelt schliesslich nicht in Bereichen, für die bereits ein Mediationsverfahren eingesetzt worden ist sowie in Bereichen, die durch das Verfahrensrecht des Bundes geregelt werden. Als Beispiel seien hier die Gesundheit<sup>6</sup>, die Information und der Zugang zu Dokumenten<sup>7</sup>, die Arbeitslosenversicherung<sup>8</sup>, die Berufsbil-

<sup>1</sup> SGF 190.1.

<sup>2</sup> SGF 193.1.

<sup>3</sup> Art. 1 Abs. 2 und 28 bis 30 des Gesetzes vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat.

<sup>4</sup> Art. 129 Abs. 2 KVFR.

<sup>5</sup> Art. 13 des Reglements vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (StPR; SGF 122.70.11).

<sup>6</sup> Art. 127d des Gesundheitsgesetzes vom 16. November 1999 (GesG; SGF 821.0.1).

<sup>7</sup> Art. 33 des Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG; SGF 17.5).

<sup>8</sup> Art. 10 des Gesetzes vom 6. Oktober 2010 über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG; SGF 866.1.1).



dung (Schulmediation)<sup>1</sup> und die Integration der Migranten<sup>2</sup> genannt.

### Artikel 5

Die Bedingungen für eine Wahl entsprechen zunächst (Bst. a, b und c) denjenigen für die Richterinnen und Richter<sup>3</sup>. Es sei zuerst darauf hingewiesen, dass die Tatsache, dass die Mediatorin oder der Mediator «in kantonalen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt» sein muss, einen Wohnsitz dieser Person auf Kantonsgebiet voraussetzt<sup>4</sup>. Damit die Mediatorin oder der Mediator im Bild ist über die Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger des Kantons, muss sie oder er zwingend in diesem Wohnsitz haben. Diese Bedingung gilt ebenfalls für die Richterinnen und Richter<sup>5</sup>. Es sei auch darauf hingewiesen, dass eine Person ausländischer Staatsangehörigkeit, wie bei den Richterinnen und Richtern, gegebenenfalls zur Mediatorin oder zum Mediator ernannt werden könnte, falls sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt. Wie weiter oben ausgeführt, schlägt der Staatsrat bei diesem letzten Punkt vor, einer aus der Vernehmlassung hervorgegangenen Forderung keine Folge zu geben (vgl. auch Kap. 5.3.4 weiter oben).

Als Folge von anderen aus der Vernehmlassung hervorgegangenen Anmerkungen schlägt der Staatsrat nunmehr vor, im Gesetz ausdrücklich vorzusehen, dass die Mediatorin oder der Mediator über eine anerkannte Ausbildung zur Mediatorin oder zum Mediator oder über ausgewiesene Fähigkeiten in Sachen Mediation (Bst. d) und über sehr gute Kenntnisse der beiden Amtssprachen verfügen muss (Bst. e).

Im Vorentwurf war vorgesehen, mit dieser Stelle *vorrangig* eine Person zu betrauen, die über ausgezeichnete Kenntnisse der Funktionsweise öffentlicher Körperschaften verfügt. Diese wesentliche Voraussetzung für die Ernennung wurde aufgrund der im Rahmen der Vernehmlassung geäußerten Bemerkungen fallen gelassen.

### Artikel 6

Wie wir gesehen haben, hat der Verfassungsrat ausdrücklich dem Staatsrat die Kompetenz verliehen, eine Ombudsstelle einzurichten<sup>6</sup>. Die Mediatorin oder der Mediator wird also kein «parlamentarischer Ombudsmann» sein können (also vom Grossen Rat gewählt werden), wie es gewisse speziali-

sierte Organe, die an der Vernehmlassung teilgenommen hatten, gewünscht hätten.

Bezüglich der Amtsdauer waren im Rahmen der Vernehmlassung zwei Möglichkeiten zur Wahl gestellt worden: Die Mediatorin oder der Mediator könnte – wie die Richterinnen und Richter – auf unbestimmte Zeit ernannt werden. Sie oder er könnte auch für eine Amtsperiode gewählt werden. Angesichts der Ergebnisse der Vernehmlassung hat sich der Staatsrat schliesslich für die Ernennung auf unbestimmte Zeit entschieden.

### Artikel 7

Um unabhängig zu sein, muss die Mediatorin oder der Mediator dennoch administrativ einer Behörde zugewiesen sein. Diese Behörde wird sich um logistische Fragen kümmern, aber auf keinen Fall Einfluss nehmen auf ihre Arbeit.

Da vorgesehen ist, dass *die Mediatorin oder der Mediator vom Staatsrat ernannt wird*, gemäss Artikel 119 der Verfassung, schiene eine administrative Zuweisung an die Staatskanzlei natürlich. Diese Option wird nun auch vom vorliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagen.

### Artikel 8 bis 12

#### Allgemeines

Im Rahmen der Vernehmlassung waren gewisse Teilnehmende der Meinung, der Vorentwurf schaffe für die Mediatorin oder den Mediator einen Status, der aus ihr oder ihm ungerechtfertigter Weise eine Art «Super-Magistratin oder Super-Magistraten» mache. Gemäss diesen Teilnehmenden erzeugte der Vorentwurf dieses Ergebnis, weil er insbesondere vorsah, der Mediatorin oder dem Mediator eine besondere Immunität zuzusprechen, die Altersgrenze für ihre oder seine Tätigkeit anzuheben, oder auch weil eine spezielle Vorschrift vorgesehen war, die eine andere Erwerbstätigkeit verboten hätte.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Mediatorin oder der Mediator in der Tat keine eigentliche Entscheidungs- oder Eingriffsbefugnis haben wird, hat der Staatsrat diese Bemerkungen als gerechtfertigt erachtet. Aus diesem Grund wurden diese Artikel der Vorentwürfe alle gestrichen und erscheinen darum im vorliegenden Entwurf nicht mehr.

Abgesehen von einigen weiter unten kommentierten Vorschriften, die für das pflichtgemässe Ausüben ihrer oder seiner Funktionen als wesentlich erachtet werden, gelten für die Mediatorin oder den Mediator also in Anwendung von Art. 2 des Gesetzes über das Staatspersonal vom 17. Oktober 2001 (StPG) die in Sachen Staatspersonal üblichen Vorschriften.

<sup>1</sup> Art. 34 des Gesetzes vom 13. Dezember 2007 über die Berufsbildung (BBiG; SGF 420.1).

<sup>2</sup> Art. 4 Bst. b der Verordnung vom 6. März 2012 über die Integration der Migrantinnen und Migranten und die Rassismusrävention (IntV; SGF 114.22.21).

<sup>3</sup> Art. 9 Abs. 1 JG.

<sup>4</sup> «Grundsätzlich», vgl. 5.2, Ziffer 6 und der Ausnahmefall der Freiburger aus dem Ausland...

<sup>5</sup> Art. 7 JG.

<sup>6</sup> Siehe oben Kap. IV.2.

### Artikel 8

Die Unabhängigkeit der Mediatorin oder des Mediators ist ein Grundprinzip, das in diesem Artikel ausdrücklich bestätigt wird. Wie jede unabhängige Verwaltungsbehörde wird die Mediatorin oder der Mediator keiner hierarchischen Gewalt unterstellt sein und keiner Aufsicht unterstehen. Im Gesetz wird präzisiert, dass die Mediatorin oder der Mediator bei der Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben nur dem Gesetz verpflichtet und nicht an Weisungen irgendeiner Behörde gebunden ist.

### Artikel 9

Es muss geregelt werden, was geschieht, wenn die Mediatorin oder der Mediator verhindert ist, ihre oder seine Funktionen auszuüben. Diese Verhinderung kann dauerhaft sein (Krankheit, Unfall etc.) oder punktuell (Ausstand).

Bei dauerhafter, aber nicht definitiver Verhinderung wird es Aufgabe des Staatsrats sein, eine Vertreterin oder einen Vertreter zu bezeichnen, die oder der das Amt interimistisch ausführt.

Bei punktueller Verhinderung wird, mit dem Ziel, Synergien zu schaffen und in Anbetracht der Tatsache, dass solche Fälle (grundsätzlich Ausstandsfälle) nur selten vorkommen sollten, der Vorschlag gemacht, eine ständige Vertretung zu bezeichnen in der Person der oder des zuständige(n) Mediationsbeauftragte(n) im Bereich Zugang zu Informationen.

### Artikel 10

In Anbetracht der Besonderheit der Aufgabe müssen die Fälle geregelt werden, in denen die Ernennungsbehörde die Mediatorin oder den Mediator abberufen kann. Auch für die Regelung dieser Fälle wurden die entsprechenden Fälle der Richterinnen und Richter als Vorbild genommen<sup>1</sup>, unter Vorbehalt der Frage des Wohnsitzes, die nicht so wichtig ist, als dass eine Nichtbeachtung zur Abberufung führen sollte. Wir verweisen hier auf das im Justizgesetz vorgesehene Verfahren.

Im Übrigen wird für alle Fälle ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Gesetzgebung über das Staatspersonal im Rahmen einer allfälligen Abberufung der Mediatorin oder des Mediators ebenfalls anwendbar ist.

### Artikel 11

Es ist vorgesehen, der Mediatorin oder dem Mediator ein Haushaltsbudget zuzuteilen, um ihre oder seine vollständige Unabhängigkeit zu garantieren. Sie oder er kann dieses Budget nach eigenem Ermessen einteilen.

Um Synergien zu schaffen, insbesondere bezüglich des Verwaltungspersonals, ist jedoch ausdrücklich vorgesehen, dass die Mediatorin oder der Mediator ihre oder seine Aufgaben in Räumlichkeiten ausübt, die mit dem Sekretariat der Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission gemeinsam genutzt werden. Sie oder er wird so über das Personal dieses Sekretariats verfügen können.

### Artikel 12

Die Mediatorin oder der Mediator wird dem Amtsgeheimnis in gleichem Ausmass unterstehen wie die vom Mediationsverfahren betroffenen Behörden.

Um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Mediatorin oder den Mediator zu gewährleisten, muss verhindert werden, dass sie oder er über den Inhalt der Gespräche, die sie oder er geführt hat, als Zeugin oder Zeuge aussagen muss. Sie oder er muss absolut frei entscheiden können, ob sie oder er eine Zeugenaussage machen will oder nicht, selbst wenn die Beteiligten sie oder ihn vom Amtsgeheimnis entbunden haben. Es soll nämlich verhindert werden, dass der Eindruck entsteht, die Mediatorin oder der Mediator könnte im Rahmen eines Verwaltungs-, Zivil- oder Strafverfahrens instrumentalisiert werden für die Verteidigung der Interessen der einen oder anderen Partei.

Dieselben Vorschriften müssen für die Personen des Sekretariats der Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission massgebend sein, mit denen sie oder er vielleicht zusammenarbeiten wird.

Schliesslich soll für alle Fälle noch darauf hingewiesen werden, dass es sich bei der vorliegenden Bestimmung nicht um eine kantonale Vollzugsbestimmung über die Zeugnisspflicht und über die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde im Sinne von Artikel 321 Abs. 3 StGB handelt.

### Artikel 13

Die Schaffung der Stelle einer Mediatorin oder eines Mediators darf nicht als eine gegen die Verwaltung gerichtete Handlung verstanden werden. Wie es Antoine Pinay, der erste Mediator der Französischen Republik gesagt hat, will der Mediator durch sein Vorgehen *«nicht systematisch die Verwaltung anklagen, sondern zuerst die Gründe ihres Handelns verstehen und, wenn sie ihm richtig erscheinen, diese den Beschwerdeführern erklären»*<sup>2</sup>. Wenn die Verwaltungsbeamten die Mediatorin oder den Mediator als ein feindliches Element empfinden sollten, wäre ihre oder seine Aufgabe bald unlösbar. *«Daher muss er überzeugen, anstatt zu befehlen, und seine Überredungskunst anwenden, denn es kann keine tiefgehende und dauerhafte Verbesserung von der Verwaltung*

<sup>1</sup> Vgl. Art. 107 JG.

<sup>2</sup> Antoine Pinay, *Quelques réflexions sur l'institution du Médiateur*, zitiert in *Le Médiateur de la République*, S. 34.

erwartet werden, wenn ihre Mitglieder nicht mitmachen. Die Verwaltung wird sich entweder selbst reformieren oder sie wird gar nicht reformiert»<sup>1</sup>.

Diese Bestimmung konkretisiert die Ziele des Gesetzes, wie sie in Artikel 1 festgelegt sind. Sie führt die Handlungsmöglichkeiten der Mediatorin oder des Mediators auf.

Als erstes (Bst. a) ist es Aufgabe der Mediatorin oder des Mediators, die Bürgerinnen und Bürger zu beraten. Auch wenn eine Rechtsberatung der Bürgerinnen und Bürger nicht zu den Befugnissen der Mediatorin oder des Mediators gehört, wird sie oder er doch ab und zu ratlosen Adressaten gewisse Verwaltungshandlungen erklären müssen. So wird das staatliche Handeln besser verstanden werden.

Dann (Bst. b) wird die Mediatorin oder der Mediator – und dies wird ihre oder seine Hauptaufgabe sein – an sie oder ihn gerichtete Gesuche untersuchen und gegebenenfalls Empfehlungen erlassen müssen (vgl. Art. 22). Sie oder er wird ja weder den betroffenen Behörden Weisungen erteilen noch Verfügungen erlassen oder eigenmächtig Verfahren aufheben können. Letzteres steht in der ausschliesslichen Kompetenz der für das Dossier zuständigen Behörde (vgl. Art. 15 Abs. 3 und 16 Abs. 2).

Da es wichtig ist, dass diese Verfahren nicht ins Stocken geraten, wird sie oder er ihre oder seine Aufgaben innerhalb angemessener Fristen erfüllen müssen (Abs. 2). Dieser Begriff wird von Fall zu Fall interpretiert werden müssen, insbesondere unter Berücksichtigung der Komplexität der jeweiligen betroffenen Angelegenheit.

Schliesslich müssen, wie bereits oben erwähnt, das Vorhandensein und die Rolle der Mediatorin oder des Mediators bekannt sein. Dies ist der Grund, warum sie oder er die Öffentlichkeit über ihre oder seine Tätigkeit informieren muss (Abs. 3). Es ist eines ihrer oder seiner Ziele, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Verwaltung zu stärken (Art. 1 Abs. 3 Bst. b). Dazu müssen diese jedoch darüber informiert werden, was die Mediatorin oder der Mediator macht. Darum wird diese oder dieser dem Grossen Rat jährlich einen Bericht vorlegen müssen. Der Persönlichkeitsschutz der betroffenen Personen und Behörden wird selbstverständlich respektiert. Es kommt nicht in Frage, dass Namen an die Öffentlichkeit getragen werden. Dies würde das angestrebte Ziel – die Stärkung der Beziehungen zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit – ernsthaft gefährden.

#### Artikel 14

Die Mediatorin oder der Mediator kann nicht von Amtes wegen tätig werden. Sie oder er kann sich also nicht *eigenmächtig* eines Falles annehmen (vgl. Abs. 2). Es muss also entweder die betroffene Person oder die für das Dossier zustän-

dige Behörde an die Mediatorin oder den Mediator gelangen. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde angemerkt, dass es auch eine für ein Dossier zuständige Behörde für angebracht halten könnte, an die Mediatorin oder den Mediator zu gelangen, um einen drohenden Konflikt zu vermeiden.

Im Zusammenhang mit den «betroffenen Personen» wird für alle Fälle präzisiert, dass die Mediatorin oder der Mediator von Schweizern und Ausländern, natürlichen Personen und juristischen Personen angerufen werden kann.

#### Artikel 15

Um überflüssige Arbeitsschritte oder sogar eine unnötige Überlastung der Mediatorin oder des Mediators zu vermeiden, muss jede betroffene Person, bevor sie ihr Gesuch stellt, die üblichen Schritte bei der betroffenen Behörde für eine einfache Lösung des Problems unternehmen: Telefonanruf, Brief, Bitte um eine Unterredung etc. (Abs. 1). Zahlreiche latente Konflikte könnten so vielleicht gelöst werden. Das Personal der kantonalen Verwaltung ist ja grösstenteils gut und einfach erreichbar.

In Anbetracht der Ergebnisse der Vernehmlassung und im Gegensatz zum Vorschlag, den er im Vorentwurf gemacht hatte, schlägt der Staatsrat vor, dass das Gesuch schriftlich eingereicht werden muss. In diesem Gesuch muss nicht nur die Identität des Gesuchstellers angegeben werden (was gegebenenfalls auch den Namen der gesuchstellenden Behörde umfasst), sondern auch der Gegenstand des Streitfalls und das angestrebte Ziel (Abs. 2). Dies bedeutet, mit anderen Worten, dass der Mediatorin oder dem Mediator ein *klares Mediationsmandat* gegeben wird. Die gesuchstellende Person oder Behörde wird so gegebenenfalls ein Interesse für die «Anrufung» geltend machen müssen: Sie kann daher die Mediatorin oder den Mediator nur über eine individuelle Situation in Kenntnis setzen und nicht über Handlungen, die sie nicht betreffen oder die nicht zu Konflikten geführt haben. Sie kann sich also nicht an die Mediatorin oder den Mediator wenden, wenn sie nur eine einfache Kritik anbringen oder allgemeine Fragen stellen will.

In Absatz 3 ist vorgesehen, dass das Gesuch an keine Frist gebunden ist. Dies bedeutet im Wesentlichen, dass eine Mediation jederzeit beantragt werden kann.

Angesichts der im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Anmerkungen und insbesondere in Zusammenhang mit den hängigen Verwaltungsverfahren schlägt der Staatsrat trotzdem vor, ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die für das Dossier zuständige Kantonsbehörde ein laufendes Verwaltungsverfahren einstellen kann, um eine Mediation zu ermöglichen. Dies beispielsweise in Fällen, in denen diese Eventualität von der betroffenen Person vorgeschlagen würde. Wenn nämlich eine solche Möglichkeit für die Kantonsbehörde nicht beabsichtigt wäre, könnte die Tätigkeit

<sup>1</sup> Le Médiateur de la République, S. 34.

der Mediatorin oder des Mediators von zu geringer Wirkung sein, wenn ein hängiges Verwaltungsverfahren weiterläuft. Die Anrufung der Mediatorin oder des Mediators könnte so manchmal in der Tat nur parallel zu einem Beschwerdeverfahren in Betracht gezogen werden und nicht als eine Alternative dazu. Um jedoch ein zu langes Einstellen des Verfahrens zu vermeiden, könnte, ja müsste die für das Dossier zuständige Kantonsbehörde eine Frist festlegen, innerhalb derer die betroffene Person die kantonale Mediatorin oder den kantonalen Mediator anrufen muss, unter Androhung einer Wiederaufnahme des Verfahrens.

Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass die Mediatorin oder der Mediator im Anschluss an die Anrufung ihre oder seine Aufgaben innerhalb angemessener Fristen erfüllen muss (Art. 13 Abs. 2). Sollte dies nicht der Fall sein, könnte die für das Dossier zuständige Kantonsbehörde, die in der Verfahrensführung frei bleibt, in eigenem Ermessen entscheiden, das Verfahren wieder aufzunehmen. Dies in Anwendung von Art. 16 Abs. 3.

### Artikel 16

Damit die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten von wirklichem Nutzen sein kann, ist es unerlässlich, dass die Mediatorin oder der Mediator nicht nur ausserhalb jeglichen Verfahrens intervenieren kann, sondern auch und vor allem im Rahmen eines hängigen Verwaltungsverfahrens. Die Hauptgründe für diese Entscheidung, die *für den Nutzen der Institution äusserst wichtig* ist, wurden in Kap. 5.3.1 der vorliegenden erläuternden Botschaft ausgeführt. Es wird übrigens, was die Praxis anbelangt, daran erinnert, dass dieses System bereits angewendet wird und zu vollster Zufriedenheit funktioniert, insbesondere im Kanton Waadt.

Zudem wird einfach wiederholt, dass sich die Intervention der Mediatorin oder des Mediators als solche nicht auf den Verlauf des Verwaltungsverfahrens auswirken wird (Abs. 2 und 3). Die betroffene Behörde bleibt frei in ihrer Entscheidung. Dies ist richtig und notwendig, weil die Mediatorin oder der Mediator ihren oder seinen Standpunkt nicht aufdrängen kann und die Verwaltung in der Lage sein muss, ihre Tätigkeit fortzuführen, ohne unter Druck gesetzt zu werden.

Es soll dennoch hingewiesen werden auf den Verweis (Abs. 2 am Ende) auf die ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit, die in der Folge der Vernehmlassung hinzugefügt wurde, gemäss welcher «die für das Dossier zuständige Kantonsbehörde das Verfahren einstellen [kann], um eine Mediation zu ermöglichen» (vgl. Art. 15 Abs. 3). Die Erklärungen der Mediatorin oder des Mediators werden die betroffene Person vielleicht veranlassen können, auf einen Rekurs gegen einen angekündigten und aller Wahrscheinlichkeit nach unvermeidbaren Entscheid zu verzichten, von dem sie nicht überzeugt sein sollte. So wird die Mediation in der Lage sein, die Rekursbehörden zu entlasten.

### Artikel 17

Die Mediatorin oder der Mediator muss in den gleichen Fällen in den Ausstand treten wie die Angestellten der Verwaltungsbehörden. Wir verweisen daher auf die einschlägigen Regeln des VRG, da es ja die Ernennungsbehörde, also der Staatsrat, sein wird, die über diese Frage befinden wird. Dies wird nunmehr in Absatz 2 ausdrücklich präzisiert.

### Artikel 18

Bevor sie oder er ein Gesuch genau prüft, wird die Mediatorin oder der Mediator Auskünfte einholen über dessen Stichhaltigkeit. Es soll vermieden werden, dass umfassende Untersuchungen durchgeführt werden, obwohl der gemeldete Vorfall auf unrichtigen Fakten beruht.

Es steht vollständig im Ermessen der Mediatorin oder des Mediators zu entscheiden, ob sie oder er ein Mediationsverfahren eröffnen will und gegebenenfalls dessen Tragweite und Umfang zu bestimmen. Sie oder er wird sich in ihrer oder seiner Tätigkeit stets leiten lassen durch das «Mediationsmandat» im Sinn von Art. 15. Abs. 2 und durch die allgemeinen Ziele der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten, namentlich das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu den Behörden zu stärken (Art. 1 Abs. 3 Bst. b). Vor diesem Hintergrund wird sie oder er ihren oder seinen Entscheid fällen, wird sie oder er auf Bagatellfälle nicht eingehen und schikanöse Anfragen abweisen. Wenn die Mediatorin oder der Mediator der Meinung ist, dass der Gegenstand des Gesuchs nicht in ihre oder seine Kompetenz fällt, wird sie oder er die betroffene Person darüber informieren.

In einigen Fällen wird ein einfaches mündliches Erwähnen der Verfahren oder eine etwas ausführlichere Erläuterung derselben bestimmt genügen, um Unklarheiten zu beseitigen oder ein Problem zu lösen (vgl. zu diesem Thema die Jahresberichte 2007 – 2012 des *Bureau cantonal de médiation administrative vaudois (BCMA)*, die im Internet unter der Adresse <http://www.vd.ch/autorites/mediation-administrative/rapports-annuels/> veröffentlicht wurden). Bei Bedarf kann auch eine Unterredung zwischen der Bürgerin oder dem Bürger und der betroffenen Kantonsbehörde veranlasst werden.

### Artikel 19

Entscheidet die Mediatorin oder der Mediator, ein Gesuch zu prüfen (Abs. 1 und 2), muss sie oder er dies unter voller Wahrung der Transparenz tun. Es sei hier nochmals gesagt: Es ist nicht die Aufgabe der Mediatorin oder des Mediators, ein Gefühl des Misstrauens gegenüber der Verwaltung zu erzeugen. Daher wird sie oder er die betroffene(n) Behörde(n) sofort informieren und ihr oder ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Dies kann ganz unbürokratisch geschehen. Das Recht, sich zu äussern, kann schriftlich oder mündlich ausgeübt werden. Ziel ist, dass die Behörde

von Beginn der Mediation an Position beziehen kann zu den Beschwerdepunkten, die gegen sie vorgebracht werden, damit gegebenenfalls unrichtige Fakten oder unbegründete Beschuldigungen sofort korrigiert werden können. Die Prüfung hat also ein doppeltes Ziel: Es geht einerseits darum, den Sachverhalt festzustellen, es sollen aber auch die Gründe des Gesuchs ermittelt werden. Die Mediatorin oder der Mediator wird so in der Lage sein, bei ihrer oder seiner Intervention gezielter vorzugehen.

Bei der Abklärung des Sachverhalts (Abs. 3) verfügt die Mediatorin oder der Mediator über ein relativ breites Spektrum an Untersuchungsmitteln: Bei den Verwaltungsbehörden im Sinn von Artikel 2 Abs. 2 kann sie oder er nicht nur schriftliche oder mündliche Auskünfte einholen, sondern auch Einsicht nehmen in die Akten oder die Angelegenheit mit den betroffenen Personen besprechen (Abs. 3 Bst. a bis c). Sie oder er hat die Möglichkeit, einen Augenschein an Örtlichkeiten oder Sachen durchführen (Abs. 3 Bst. d). *Im Ausnahmefall* (vgl. Abs. 3 Bst. e) kann sie oder er Fachpersonen beiziehen, um weitere Erläuterungen zu erhalten. Hier ist namentlich an heikle Fragen im Bereich Raumplanung oder Bau gedacht, bei denen die Dienste einer sachkundigen Person eine raschere Beilegung der Streitigkeiten ermöglichen würden. Wie es die Erfahrungen mit Mediationsinstanzen in den anderen Kantonen zeigen, kommt der Beizug von Drittpersonen sehr selten vor.

Nach Massgabe von Artikel 19 Abs. 4 wird die Mediatorin oder der Mediator den Fall nicht nur unter dem Gesichtspunkt der *Rechtmässigkeit*, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der *Zweckmässigkeit* prüfen können. Diese beiden Prüfungen haben eine völlig unterschiedliche Reichweite: Die erste beschränkt sich darauf, zu überprüfen, ob die gesetzlichen Grenzen nicht überschritten wurden<sup>1</sup>. Die zweite will ermitteln, ob die Behörde bei der Anwendung des Gesetzes korrekt von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, zwischen verschiedenen Lösungen zu wählen<sup>2</sup>. Es wäre kontraproduktiv, den Handlungsspielraum der Mediatorin oder des Mediators auf die Prüfung der Rechtmässigkeit zu beschränken. Es ist ja genau die Rolle der Rekursbehörden, einen Entscheid unter dem Gesichtspunkt der Rechtmässigkeit zu prüfen. Den Beschwerdegrund der Unangemessenheit können sie nur ausnahmsweise prüfen<sup>3</sup>.

## Artikel 20

Artikel 20 hat zum Ziel, Artikel 19 zu ergänzen.

Um ihren oder seinen Auftrag korrekt ausführen zu können, muss die Mediatorin oder der Mediator in der Tat den grösstmöglichen Zugang zu Informationen haben. Alle Kantonsbe-

hörden im Sinn von Art. 2 VRG werden daher mit ihr oder ihm zusammenarbeiten müssen. Die Beamten dieser Behörden werden nicht durch das Amtsgeheimnis gebunden sein (Abs. 2), die Mediatorin oder der Mediator selber ist ja daran gebunden. Diese Aufhebung der Geheimhaltungspflicht gilt nur im Rahmen des Geschäfts, das Gegenstand des Mediationsverfahrens ist. Die Personen, die eine Mediation in Anspruch nehmen oder daran teilgenommen haben, sind durch das Mediationsgeheimnis geschützt (Art. 12).

## Artikel 21

Nach Abschluss der Prüfung wird die Mediatorin oder der Mediator die verlangten Auskünfte geben beziehungsweise die betroffene Behörde über das Ergebnis der Untersuchung informieren. Gegebenenfalls wird sie oder er eine zwischen den Parteien erzielte Einigung schriftlich festhalten (Abs. 1 Bst. a und b). Im Fall eines Scheiterns wird sie oder er das Verfahren formell abschliessen (Abs. 2), gegebenenfalls setzt sie oder er Gebühren und Auslagen fest (Art. 23).

Es wird darauf hingewiesen (Abs. 3), dass die Mediatorin oder der Mediator über keinerlei Zwangsmittel verfügt: Sie oder er kann weder Weisungen erteilen noch inhaltliche Entscheidungen fällen, und ebenso wenig hat sie oder er die Autorität, die Verfügungen der Behörden, mit denen sie oder er zu tun hat, aufzuheben oder abzuändern. Sie oder er wird lediglich Empfehlungen abgeben können, die ihr oder ihm zweckmässig erscheinen.

## Artikel 22

Eine Massnahme kann zwar legal sein, aber dennoch den Umständen nicht angemessen. Möglicherweise ist eine andere Massnahme besser geeignet, effizienter, ergibt ein besseres Resultat, kurz, *sie ist zweckmässiger*. Falls die Mediatorin oder der Mediator es für notwendig erachtet, kann sie oder er so eine Empfehlung zuhanden der für das Dossier zuständigen Kantonsbehörde erlassen. Zwei Punkte sollen zu diesem Thema präzisiert werden: 1) Die Intervention der Mediatorin oder des Mediators hat wie jede staatliche Tätigkeit nach dem Legalitätsprinzip zu erfolgen: Die Mediatorin oder der Mediator muss das positive Recht anwenden, und ihre oder seine Vorschläge zur Beilegung von Streitigkeiten sowie ihre oder seine Empfehlungen müssen gesetzeskonform sein. 2) Die Empfehlungen der Mediatorin oder des Mediators sind keine Entscheide im Sinne des VRG; sie werden daher weder für die betroffene Behörde noch für die Person, die gegebenenfalls ein Gesuch stellt, verbindlich sein. Es wird ausserdem keine Beschwerde gegen sie geführt werden können.

Um jedoch zu vermeiden, dass die Empfehlungen der Mediatorin oder des Mediators allzu oft toter Buchstabe bleiben, wird die betroffene Behörde verpflichtet sein, sie zu prüfen und die Mediatorin oder den Mediator über die getroffenen

<sup>1</sup> Pierre Moor, *Droit administratif*, Band I, Berne 1994, S. 375f.

<sup>2</sup> André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, S. 329.

<sup>3</sup> Art. 78 VRG.

Massnahmen zu informieren. Es wird präzisiert, dass die Massnahme nach wie vor darin bestehen könnte, nichts zu ändern. Darüber müsste die Mediatorin oder der Mediator informiert werden.

### **Artikel 23**

Da es namentlich Ziel der Mediation ist, eine bürgernahe Verwaltung zu ermöglichen, muss sie unabhängig von den finanziellen Mitteln für alle zugänglich sein.

Dies ist der Grund, weshalb die Anrufung der Mediatorin oder des Mediators grundsätzlich gebührenfrei sein sollte (Abs. 1). Nur die Auslagen der Behörde (ihre Kosten) werden der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller auferlegt werden können (Abs. 2).

### **Artikel 24**

Als Folge von zahlreichen aus der Vernehmlassung hervorgegangenen Anträgen schlägt der Staatsrat vor, punktuelle Ausnahmen vom Grundsatz der Unentgeltlichkeit vorzusehen. Diese in Abs. 1 angeführten Ausnahmen entsprechen denjenigen, die namentlich im Bereich Zugang zu Informationen vorgesehen sind.

Es ist auch zu erwähnen (Abs. 2), dass namentlich mit dem Ziel, eine unangemessene Nutzung der Institution durch Personen zu vermeiden, eine Gebühr verlangt werden kann, wenn ein Gesuch mutwillig, missbräuchlich oder leichtfertig eingereicht worden ist. Diese Begriffe werden im Einklang mit den einschlägigen von der Rechtsprechung allgemein anerkannten Grundsätzen angewendet werden, namentlich im Rahmen der Beschwerde- oder Rekursverfahren.

### **Artikel 25 und 26**

Da das Festlegen allfälliger Verfahrenskosten die rechtliche Situation der betroffenen Person verändert, handelt es sich um einen anfechtbaren Entscheid.

Das Festlegen der Verfahrenskosten wird gegebenenfalls die einzige Art (anfechtbarer) Entscheid sein, welche die Mediatorin oder der Mediator treffen kann.

### **Artikel 27**

Eine einzige Änderung des bisherigen Rechts scheint erforderlich. *Das Gesetz über die Oberamtswähler* muss geändert werden, indem die Aufgabe der Mediation, die den Oberamtspersonen in Gemeindeangelegenheiten nunmehr formell zuerkannt ist, im Gesetz aufgenommen wird.

### **Artikel 28**

Dieser Artikel benötigt keinen besonderen Kommentar.

## **8. Auswirkungen des Entwurfs**

### **8.1. Konformität mit der Verfassung des Kantons Freiburg**

Der Entwurf setzt Artikel 119 der freiburgischen Kantonsverfassung um. Er ist mit dieser Verfassungsbestimmung vereinbar.

### **8.2. Das Legislaturprogramm**

Mit dem Entwurf wird dem Willen des Staatsrats entsprochen, wie er im Kapitel 10.4 seines Regierungsprogramms 2012–2016 «*Entwicklung und Anwendung des Konzepts einer Ombudsstelle in der Verwaltung*»<sup>1</sup>, zum Ausdruck gebracht wird.

### **8.3. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die Schaffung einer Ombudsstelle zieht moderate Ausgaben für Personal und Infrastruktur nach sich.

Damit die Ombudsstelle den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger gerecht werden kann, sollte sie gemäss Einschätzungen aus einer Mediatorin oder einem Mediator bestehen (50% bis 80%). Die Idee, eine Stellvertretung einzurichten, wurde verworfen, dafür wird eine Person für den Fall einer punktuellen Verhinderung ernannt, und zwar die oder der zuständige Mediationsbeauftragte im Bereich Zugang zu Informationen.

Die maximalen jährlichen Personalkosten (Mediatorin oder Mediator) können auf ungefähr 200 000 Franken geschätzt werden. Dazu sollten im Prinzip noch die üblichen Infrastrukturkosten kommen, sowie die ebenfalls üblichen Betriebskosten. In diesem Zusammenhang soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass für die Einrichtung einer kantonalen Ombudsstelle im Prinzip nur die Mediatorin oder der Mediator eingestellt werden muss und daher in bestehenden Gebäuden Lösungen für die Unterbringung gefunden werden können, was es erlauben wird, die Kosten noch zu relativieren. Die Sekretariatsarbeiten werden gegebenenfalls vom Sekretariat der Öffentlichkeits- und Datenschutzbehörden wahrgenommen (vgl. Art. 11 Abs. 3); dies hat vermutlich zur Folge, dass langfristig die Kräfte angepasst werden müssen, die für die Ausübung dieser zusätzlichen Aufgaben erforderlich sind.

Dafür werden vielleicht Gerichtsverfahren vermieden werden können, was in anderen Bereichen der Verwaltung zu einer Kostenreduktion führen würde. Es ist jedoch unmöglich, diesbezügliche Schätzungen zu machen.

<sup>1</sup> Regierungsprogramm und Finanzplan für die Legislaturperiode 2012–2016, S. 40.

#### 8.4. Die Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen dem Staat und den Gemeinden

Der Entwurf schlägt vor, dass die Oberamtsperson die Mediation zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den Gemeindebehörden sicherstellt. Dies bringt formell eine Einschränkung der Gemeindeautonomie in diesem Bereich mit sich.

In materieller Hinsicht wird diese Formalisierung jedoch keine Auswirkungen haben auf die Beziehungen zwischen dem Staat und den Gemeinden, da die Oberamtspersonen diese Tätigkeit faktisch seit vielen Jahren ausüben.

#### 8.5. Konformität mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität

##### 8.5.1. Bundesrecht

Der Entwurf ist mit dem Bundesrecht vereinbar.

##### 8.5.2. Europarecht

Der Entwurf ist mit dem Europarecht vereinbar.

##### 8.5.3. Der Europarat

Die Schweiz ist seit 1963 Mitglied des Europarats. In dieser Funktion nimmt sie teil am Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE).

Der KGRE hat zum Thema Ombudsmann Resolutionen verabschiedet und eine Empfehlung abgegeben<sup>1</sup>.

Parallel dazu hat das Ministerkomitee des Europarats den Mitgliedsstaaten schon 1985 empfohlen, die Möglichkeit der Nominierung eines Ombudsmanns zu prüfen, der die Berechtigung hätte, Untersuchungen einzuleiten und Stellungnahmen abzugeben, wenn es um Fragen im Bereich der Menschenrechte geht<sup>2</sup>. Schliesslich hat das Ministerkomitee in einer Empfehlung vom 5. September 2001 die Regierungen der Mitgliedsstaaten aufgefordert, alternative Formen der Schlichtung bei Streitsachen zwischen Verwaltungsbehörden und Privatpersonen (Verwaltungsbeschwerde, Schlichtung, Mediation, Vergleich, Schiedsgerichtsbarkeit) zu fördern<sup>3</sup>.

Auch wenn der Entwurf keinen Ombudsmann einsetzt, werden die in diesen Texten dargelegten wichtigen Grundprinzipien (Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Mediatorin oder des Mediators, Zugang zu Informationen, Bürgernähe) doch darin aufgenommen.

<sup>1</sup> Resolutionen Nr. 80 und 191, Empfehlung Nr. 61.

<sup>2</sup> Empfehlung Nr. R (85) 13 des Ministerkomitees vom 23. September 1981 betreffend die Einrichtung eines Ombudsmannes.

<sup>3</sup> Empfehlung (2001) 9 des Ministerkomitees vom 5. September 2001 über alternative Formen der Schlichtung bei Streitsachen zwischen Verwaltungsbehörden und Privatpersonen.

#### 8.6. Die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Hinsichtlich der nachhaltigen Entwicklung haben die Vorwürfe gesamthaft positive bis sehr positive Auswirkungen. Sie werden hauptsächlich in den Bereichen der sozialen Stabilität und der guten Regierungsführung spürbar sein. Die Ombudsstelle will ja einerseits ermöglichen, dass die Bürgerinnen und Bürger und der Staat den Dialog gegebenenfalls wieder aufnehmen und zwischen den Parteien ein Vertrauensklima wiederhergestellt werden kann. Sie ist in der Lage, die Bürgerinnen und Bürger über die Arbeitsweise der Verwaltung und die geltenden Bestimmungen zu informieren. Sie trägt also zum sozialen Zusammenhalt bei. Andererseits kann die Mediatorin oder der Mediator durch ihre oder seine Tätigkeit den Dienststellen des Staates einen Teil der Erklärungsarbeit abnehmen. Die Ombudsstelle ist daher ein Instrument, das der Effizienz des Staates dient.

Der Bericht «Boussole 21» über die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung ist auf der Website der amtlichen Veröffentlichungen (<http://www.fr.ch/publ/de/pub/index.cfm>) verfügbar.

## Projet du 04.11.2014

### Loi du sur la médiation administrative (LMéd)

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 119 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);  
Vu le message du Conseil d'Etat du 4 novembre 2014;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

#### **CHAPITRE PREMIER** **Dispositions générales**

**Art. 1** Forme, définition et but

<sup>1</sup> L'organe de médiation administrative indépendant au sens de l'article 119 Cst. est institué en la forme d'un médiateur ou d'une médiatrice cantonale.  
<sup>2</sup> La médiation administrative est le processus au cours duquel une personne qualifiée et indépendante sert d'interlocuteur entre les administré-e-s et les autorités administratives cantonales afin de prévenir ou de résoudre à l'amiable des conflits.

<sup>3</sup> Elle vise à:

- a) aider les administré-e-s dans leurs démarches;
  - b) renforcer la confiance envers les autorités;
  - c) améliorer le fonctionnement des autorités, notamment en encourageant de bonnes relations avec les usagers;
  - d) éviter aux autorités des reproches infondés.
- <sup>4</sup> Les préfets assurent la médiation administrative, au sens de la présente loi, entre les administré-e-s et les autorités communales.

## Entwurf vom 04.11.2014

### Ombudsgesetz (OmbG)

*vom*

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 119 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);  
nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 4. November 2014;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **1. KAPITEL** **Allgemeine Bestimmungen**

**Art. 1** Form, Definition und Zweck

<sup>1</sup> Als unabhängige Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten im Sinne von Artikel 119 KV wirkt eine kantonale Mediatorin oder ein kantonaler Mediator.  
<sup>2</sup> Mediation für Verwaltungsangelegenheiten ist ein Prozess, bei dem eine qualifizierte und unabhängige Person als Gesprächspartnerin zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den kantonalen Verwaltungsbehörden dient, um Konflikte vorzubeugen oder einvernehmliche Lösungen zu finden.

<sup>3</sup> Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten hat zum Ziel:

- a) die Bürgerinnen und Bürger in ihrem Vorgehen zu unterstützen;
  - b) das Vertrauen in die Behörden zu stärken;
  - c) die Arbeit der Behörden zu verbessern, insbesondere indem gute Beziehungen zu den Nutzern gefördert werden;
  - d) den Behörden unbegründete Vorwürfe zu ersparen.
- <sup>4</sup> Die Oberamtspersonen stellen die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten im Sinne dieses Gesetzes zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den Gemeindebehörden sicher.



**Art. 2** Autorités concernées

a) Autorités cantonales

<sup>1</sup> L'activité du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e s'applique aux rapports entre les administré-e-s et les autorités cantonales.

<sup>2</sup> Sont considérés comme autorités cantonales:

- a) les préfets, sauf lorsqu'ils agissent:
  - en qualité de médiateurs entre les administré-e-s et les autorités communales,
  - en qualité d'autorité de la juridiction pénale au sens de l'article 3 al. 2 let. a de la loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ), ou
  - en qualité d'autorité spéciale de la juridiction administrative;
- b) les organes de l'administration cantonale;
- c) les organes des établissements publics cantonaux;
- d) les particuliers et les organes d'institutions privées, lorsqu'ils accomplissent des tâches de droit public d'autorité déléguées par les autorités cantonales.

<sup>3</sup> Sont exclus de la sphère d'activité du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e les rapports entre les administré-e-s et:

- a) le Grand Conseil;
- b) le Conseil d'Etat;
- c) les autorités judiciaires au sens de l'article 3 LJ;
- d) les autorités de la poursuite pénale au sens de l'article 63 LJ;
- e) les Eglises et les communautés confessionnelles reconnues.

**Art. 3** b) Autorités communales

<sup>1</sup> Les litiges entre les administré-e-s et les organes des administrations communales, les organes des établissements publics communaux ainsi que les particuliers et les organes d'institutions publiques, lorsqu'ils accomplissent des tâches de droit public d'autorité déléguées par les autorités communales, peuvent faire l'objet d'un processus de médiation par le préfet.

<sup>2</sup> Les dispositions du Chapitre 3 sont applicables par analogie.

**Art. 2** Betroffene Behörden

a) Kantonsbehörden

<sup>1</sup> Die Tätigkeit der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators betrifft die Kontakte zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Kantonsbehörden.

<sup>2</sup> Als Kantonsbehörden gelten:

- a) die Oberamtspersonen, ausser wenn sie:
  - in ihrer Eigenschaft als Mediatorinnen oder Mediatoren zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Gemeindebehörden handeln,
  - in ihrer Eigenschaft als Strafjustizbehörde im Sinne von Artikel 3 Abs. 2 Bst. a des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 (JG) handeln, oder
  - in ihrer Eigenschaft als besondere Verwaltungsjustizbehörde handeln;
- b) die Organe der Kantonsverwaltung;
- c) die Organe der öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons;
- d) Privatpersonen und Organe privater Institutionen, soweit sie von den Kantonsbehörden übertragene hoheitliche öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen.

<sup>3</sup> Nicht in den Tätigkeitsbereich der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators fallen Kontakte zwischen Bürgerinnen und Bürgern und:

- a) dem Grossen Rat;
- b) dem Staatsrat;
- c) den Gerichtsbehörden im Sinne von Artikel 3 JG;
- d) den Strafverfolgungsbehörden im Sinne von Artikel 63 JG;
- e) den anerkannten Kirchen und konfessionellen Gemeinschaften.

**Art. 3** b) Gemeindebehörden

<sup>1</sup> Streitigkeiten zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Organen der Gemeindeverwaltungen, den Organen der öffentlich-rechtlichen Anstalten der Gemeinden sowie Privatpersonen und Organen öffentlicher Institutionen, soweit sie von den Gemeindebehörden übertragene hoheitliche öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen, können Gegenstand eines Mediationsverfahrens durch die Oberamtsperson sein.

<sup>2</sup> Die Bestimmungen von Kapitel 3 gelten sinngemäss.

**Art. 4** Champ d'application matériel

<sup>1</sup> Dans les limites et aux conditions de la présente loi, les activités des autorités cantonales mentionnées à l'article 2 al. 2 peuvent faire l'objet d'un processus de médiation administrative.

<sup>2</sup> La loi ne s'applique pas aux litiges entre les administré-e-s et les autorités cantonales découlant de rapports de travail.

<sup>3</sup> Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e ne peut agir dans les domaines pour lesquels la loi a institué un processus de médiation spécifique ni dans les domaines régis par le droit de procédure fédéral.

**CHAPITRE 2****Médiateur administratif ou médiatrice administrative cantonal-e****Art. 5** Conditions de nomination

Pour pouvoir accéder à la fonction de médiateur ou médiatrice cantonal-e, le candidat ou la candidate doit:

- a) avoir la citoyenneté active sur le plan cantonal ou, étant de nationalité étrangère, être titulaire d'une autorisation d'établissement;
- b) ne pas avoir subi de condamnation pour des actes incompatibles avec la fonction;
- c) être solvable ou ne pas avoir fait l'objet d'actes de défaut de biens définitifs;
- d) disposer d'une formation spécifique attestée par une association reconnue en Suisse dans le domaine de la médiation ou d'aptitudes certifiées en matière de médiation;
- e) disposer de très bonnes connaissances des deux langues officielles.

**Art. 6** Nomination

Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e est nommé-e par le Conseil d'Etat pour une durée indéterminée.

**Art. 4** Matériel Anwendungsbereich

<sup>1</sup> Innerhalb der Grenzen und zu den Bedingungen dieses Gesetzes kann die Tätigkeit der Kantonsbehörden nach Artikel 2 Abs. 2 Gegenstand eines Mediationsverfahrens in Verwaltungsangelegenheiten sein.

<sup>2</sup> Das Gesetz ist nicht auf Streitigkeiten zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Staates und Kantonsbehörden anwendbar, die das Arbeitsverhältnis betreffen.

<sup>3</sup> Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator kann nicht in Bereichen handeln, für die das Gesetz ein spezifisches Mediationsverfahren eingerichtet hat, oder in Bereichen, die im Verfahrensrecht des Bundes geregelt werden.

**2. KAPITEL****Kantonale Mediatorin oder kantonaler Mediator****Art. 5** Ernennungsvoraussetzungen

Zur kantonalen Mediatorin oder zum kantonalen Mediator kann ernannt werden, wer:

- a) in kantonalen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt ist oder mit ausländischer Staatsangehörigkeit über die Niederlassungsbewilligung verfügt;
- b) nicht wegen einer Handlung verurteilt worden ist, die mit dem Amt unvereinbar wäre;
- c) zahlungsfähig ist oder gegen wen keine definitiven Verlustscheine ausgestellt worden sind;
- d) über eine spezielle, von einem in der Schweiz anerkannten Verband bescheinigte Ausbildung im Bereich der Mediation oder über ausgewiesene Fähigkeiten in Sachen Mediation verfügt;
- e) über sehr gute Kenntnisse der beiden Amtssprachen verfügt.

**Art. 6** Ernennung

Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator wird vom Staatsrat auf unbestimmte Zeit ernannt.

**Art. 7** Rattachement administratif

Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e est rattaché-e administrativement à la Chancellerie d'Etat.

**Art. 8** Indépendance

Dans l'exercice de ses attributions, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e est indépendant-e et n'est soumis-e qu'à la loi. Il ou elle ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.

**Art. 9** Empêchement

<sup>1</sup> En cas d'empêchement durable du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e, le Conseil d'Etat désigne une personne pour occuper cette fonction par intérim.

<sup>2</sup> En cas d'empêchement ponctuel, il ou elle est remplacé-e par le ou la préposé-e compétent-e pour la médiation en matière d'accès à l'information.

**Art. 10** Révocation

<sup>1</sup> Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e peut notamment être révoqué-e par le Conseil d'Etat:

- a) si une condition de nomination n'est plus remplie;
- b) en cas d'incapacité ou pour tout autre motif ne permettant pas son maintien en fonction.

<sup>2</sup> La procédure de révocation est ouverte par le Conseil d'Etat.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat peut prononcer la suspension provisoire de l'activité du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e, conformément aux dispositions de la loi sur le personnel de l'Etat, applicables par analogie.

<sup>4</sup> Les dispositions de la législation sur le personnel de l'Etat relatives au renvoi pour de justes motifs sont réservées.

**Art. 11** Organisation

<sup>1</sup> Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e s'organise librement pour mener à bien sa mission.

<sup>2</sup> Il ou elle dispose d'une enveloppe budgétaire dont le montant est déterminé chaque année lors de l'adoption du budget de l'Etat.

**Art. 7** Administrative Zuweisung

Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator ist administrativ der Staatskanzlei zugewiesen.

**Art. 8** Unabhängigkeit

Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator ist bei der Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben unabhängig und nur dem Recht verpflichtet. Sie oder er ist nicht an Weisungen anderer Behörden gebunden.

**Art. 9** Verhinderung

<sup>1</sup> Bei dauerhafter Verhinderung der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators bezeichnet der Staatsrat eine Person, die das Amt interimistisch ausführt.

<sup>2</sup> Bei punktueller Verhinderung wird die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator von der zuständigen Mediationsbeauftragten oder vom zuständigen Mediationsbeauftragten im Bereich Zugang zu Informationen vertreten.

**Art. 10** Abberufung

<sup>1</sup> Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator kann vom Staatsrat namentlich abberufen werden, wenn:

- a) die Ernennungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind;
- b) sie oder er sich als unfähig erweist oder ein anderer Grund vorliegt, der die Belassung im Amt verunmöglicht.

<sup>2</sup> Das Abberufungsverfahren wird vom Staatsrat eröffnet.

<sup>3</sup> Der Staatsrat kann die kantonale Mediatorin oder den kantonalen Mediator gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über das Staatspersonal, die sinngemäss gelten, vorläufig in ihrer oder seiner Tätigkeit suspendieren.

<sup>4</sup> Die Bestimmungen der Gesetzgebung über das Staatspersonal über die Entlassung aus wichtigen Gründen bleiben vorbehalten.

**Art. 11** Organisation

<sup>1</sup> Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator bestimmt die Organisation zur Erfüllung ihrer oder seiner Aufgabe selbst.

<sup>2</sup> Sie oder er verfügt über ein Globalbudget, dessen Betrag alljährlich bei der Verabschiedung des Staatsvoranschlags festgelegt wird.

<sup>3</sup> Il ou elle exerce ses fonctions dans des locaux communs avec le secrétariat de la Commission de la transparence et de la protection des données, avec lequel il ou elle coordonne et dont il ou elle peut disposer.

#### **Art. 12** Dispense de témoigner

<sup>1</sup> Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e est autorisé-e à refuser de témoigner dans une procédure administrative, civile ou pénale au sujet de constatations faites dans l'exercice de ses fonctions, même en cas de levée du secret de fonction.

<sup>2</sup> Il en est de même pour le personnel du secrétariat de la Commission de la transparence et de la protection des données avec lequel il ou elle est amené-e à collaborer dans l'exercice de ses fonctions.

#### **Art. 13** Tâches

<sup>1</sup> Le médiateur ou la médiatrice accomplit notamment les tâches suivantes:

- a) il ou elle renseigne les personnes qui le ou la consultent sur la manière de procéder en matière administrative;
- b) il ou elle intervient pour prévenir un conflit ou pour chercher une solution amiable.

<sup>2</sup> Il ou elle remplit ses tâches dans des délais raisonnables.

<sup>3</sup> Il ou elle informe régulièrement le public sur son activité et adresse chaque année au Conseil d'Etat, à l'intention du Grand Conseil, un rapport qui rend compte de son activité, en préservant l'anonymat des personnes qui ont requis son intervention et, sauf cas exceptionnel, celui des collaborateurs ou collaboratrices des autorités mises en cause.

<sup>3</sup> Sie oder er übt ihre oder seine Tätigkeit in Räumlichkeiten aus, die mit dem Sekretariat der Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission gemeinsam genutzt werden. Sie oder er spricht sich mit diesem ab und kann über dessen Personal verfügen.

#### **Art. 12** Zeugnisverweigerung

<sup>1</sup> Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator darf in einem Verwaltungsverfahren, einem Zivilverfahren oder einem Strafverfahren zu Feststellungen, die sie oder er bei der Ausübung ihrer oder seiner Tätigkeit gemacht hat, das Zeugnis verweigern, selbst wenn sie oder er vom Amtsgeheimnis entbunden worden ist.

<sup>2</sup> Dies gilt ebenso für das Personal des Sekretariats der Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission, mit dem die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator beim Ausüben ihrer oder seiner Tätigkeit zusammenarbeitet.

#### **Art. 13** Aufgaben

<sup>1</sup> Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator erfüllt namentlich folgende Aufgaben:

- a) Sie oder er informiert ratsuchende Personen über das Vorgehen in Verwaltungsangelegenheiten.
- b) Sie oder er interveniert, um einem Konflikt vorzubeugen oder eine einvernehmliche Lösung zu suchen.

<sup>2</sup> Sie oder er erfüllt ihre oder seine Aufgaben innerhalb angemessener Fristen.

<sup>3</sup> Sie oder er informiert die Öffentlichkeit regelmässig über ihre oder seine Tätigkeit und legt dem Staatsrat zuhanden des Grossen Rates jährlich einen Bericht vor, in dem sie oder er Rechenschaft abgibt über ihre oder seine Tätigkeit. Die Anonymität der Personen, welche die Intervention der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators beantragt haben, wird gewährleistet. Dasselbe gilt, ausser in Ausnahmefällen, auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der beschuldigten Behörden.

### CHAPITRE 3 Processus de médiation

#### Art. 14 Saisine a) Requête

<sup>1</sup> Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e agit sur requête de la personne concernée ou de l'autorité cantonale en charge du dossier.

<sup>2</sup> Il ou elle ne peut agir de sa propre initiative.

#### Art. 15 b) Recevabilité

<sup>1</sup> La personne concernée doit avoir précédé sa requête des démarches usuelles auprès de l'autorité cantonale en charge du dossier afin de résoudre le conflit à l'amiable.

<sup>2</sup> La requête doit être formulée par écrit. Elle expose l'identité de son auteur-e, l'objet du conflit et l'objectif poursuivi.

<sup>3</sup> La requête n'est soumise à aucun délai. Toutefois, en application de l'article 42 du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA), l'autorité cantonale en charge du dossier peut suspendre la procédure afin de permettre une médiation. Le cas échéant, elle peut fixer un délai pour saisir le médiateur ou la médiatrice cantonal-e, sous peine de reprise de la procédure ordinaire.

#### Art. 16 Relation avec des procédures administratives

<sup>1</sup> Lorsqu'il en est requis, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e peut intervenir en dehors de toute procédure, dans toute procédure pendante ou après la clôture d'une procédure administrative.

<sup>2</sup> Son intervention n'a pas d'effet sur le cours des délais fixés par la loi ou l'autorité ni ne remplace les actes judiciaires nécessaires à la sauvegarde des droits des parties ou au respect d'obligations. L'article 15 al. 3 relatif à une suspension des délais par l'autorité cantonale en charge du dossier demeure réservé.

<sup>3</sup> L'autorité cantonale demeure libre de sa décision et de la conduite de la procédure.

### 3. KAPITEL Mediationsverfahren

#### Art. 14 Einleitung a) Gesuch

<sup>1</sup> Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator wird auf Gesuch der betroffenen Person oder der für das Dossier zuständigen Kantonsbehörde aktiv.

<sup>2</sup> Sie oder er kann nicht von sich aus tätig werden.

#### Art. 15 b) Zulässigkeit

<sup>1</sup> Bevor die betroffene Person ein Gesuch einreicht, muss sie die üblichen Schritte zur einvernehmlichen Beilegung des Streitfalls bei den für das Dossier zuständigen Kantonsbehörden unternommen haben.

<sup>2</sup> Das Gesuch muss schriftlich formuliert sein. Die Identität des Gesuchstellers, der Gegenstand des Streitfalls und das angestrebte Ziel sollen angegeben werden.

<sup>3</sup> Das Gesuch ist an keine Frist gebunden. In Anwendung von Artikel 42 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) kann jedoch die für das Dossier zuständige Kantonsbehörde das Verfahren einstellen, um eine Mediation zu ermöglichen. Gegebenenfalls kann sie eine Frist festsetzen, innerhalb derer die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator angerufen werden muss, unter Androhung einer Wiederaufnahme des ordentlichen Verfahrens.

#### Art. 16 Verhältnis zu den Verwaltungsverfahren

<sup>1</sup> Auf Antrag kann die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator ausserhalb jeglichen Verfahrens, in jedem hängigen Verfahren und nach Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens intervenieren.

<sup>2</sup> Ihre oder seine Intervention wirkt sich nicht auf die durch das Gesetz oder die Behörde festgesetzten Rechtsmittelfristen aus und ersetzt erforderliche gerichtliche Handlungen zur Wahrung der Parteienrechte oder zur Einhaltung von Pflichten nicht. Artikel 15 Abs. 3 über das Aussetzen der Fristen durch die für das Dossier zuständige Kantonsbehörde bleibt vorbehalten.

<sup>3</sup> Die Kantonsbehörde bleibt in ihrem Entscheid und in der Verfahrensführung frei.

**Art. 17** Récusation

<sup>1</sup> Les articles 21 à 25 CPJA sont applicables à la récusation du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat est l'autorité hiérarchique au sens de ces dispositions.

**Art. 18** Examen de la requête

<sup>1</sup> Lorsqu'il ou elle est saisi-e d'une requête, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e décide si, et le cas échéant de quelle façon, il ou elle examine une affaire.

<sup>2</sup> S'il ou si elle estime que la requête n'entre pas dans le champ d'application de la présente loi ou que les conditions de recevabilité prévues à l'article 15 ne sont pas remplies, il ou elle en informe son auteur-e en lui donnant la possibilité de s'exprimer.

**Art. 19** Examen de l'affaire

<sup>1</sup> Si le médiateur ou la médiatrice cantonal-e décide de donner suite à une requête, il ou elle en informe les autres parties, auxquelles il ou elle donne l'occasion de s'exprimer.

<sup>2</sup> Il ou elle entreprend les démarches nécessaires dans le but d'établir les faits et de déceler les causes de la requête.

<sup>3</sup> Pour établir les faits, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e a en tout temps le droit:

- a) d'obtenir de toute autorité cantonale au sens de l'article 2 al. 2 de la présente loi des renseignements écrits ou oraux;
- b) de consulter les documents détenus par les autorités cantonales au sens de l'article 2 al. 2 de la présente loi et d'exiger qu'ils lui soient remis;
- c) de s'entretenir avec la personne concernée ainsi que, le cas échéant, d'inviter des tiers à participer aux discussions;
- d) de procéder à l'inspection d'une chose ou de lieux;
- e) dans des cas exceptionnels, de faire appel à des personnes spécialisées si l'affaire exige des connaissances spécifiques (expertise).

<sup>4</sup> Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e examine si l'autorité cantonale en charge du dossier a agi de façon légale et opportune.

**Art. 17** Ausstand

<sup>1</sup> Für den Ausstand der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators gelten die Artikel 21–25 VRG.

<sup>2</sup> Der Staatsrat ist die vorgesetzte Behörde im Sinne dieser Bestimmungen.

**Art. 18** Prüfung des Gesuchs

<sup>1</sup> Nach Eingang eines Gesuchs entscheidet die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator, ob und gegebenenfalls wie sie oder er sich mit der Angelegenheit befassen will.

<sup>2</sup> Ist sie oder er der Auffassung, dass das Gesuch nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fällt oder dass die Voraussetzungen für die Zulässigkeit nach Artikel 15 nicht erfüllt sind, so informiert sie oder er die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller und gibt ihr oder ihm die Möglichkeit, sich zu äussern.

**Art. 19** Prüfung der Angelegenheit

<sup>1</sup> Beschliesst die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator, ein Gesuch zu prüfen, so informiert sie oder er die anderen Parteien und gibt ihnen Gelegenheit, sich zu äussern.

<sup>2</sup> Sie oder er unternimmt die notwendigen Schritte, um den Sachverhalt festzustellen und die Gründe des Gesuchs zu ermitteln.

<sup>3</sup> Zur Abklärung des Sachverhalts kann die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator jederzeit:

- a) bei jeder Kantonsbehörde im Sinne von Artikel 2 Abs. 2 dieses Gesetzes schriftliche oder mündliche Auskünfte einholen;
- b) Einsicht nehmen in die Akten, die im Besitz der Kantonsbehörden im Sinne von Artikel 2 Abs. 2 dieses Gesetzes sind, und deren Herausgabe verlangen;
- c) die Angelegenheit mit der betroffenen Person besprechen und gegebenenfalls Dritte zu den Besprechungen einladen;
- d) einen Augenschein an einer Sache oder Örtlichkeit durchführen;
- e) in Ausnahmefällen Fachpersonen beiziehen für Geschäfte, zu deren Beurteilung spezifische Kenntnisse erforderlich sind (Gutachten).

<sup>4</sup> Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator prüft, ob die für das Dossier zuständige Kantonsbehörde rechtmässig und zweckmässig gehandelt hat.

**Art. 20** Entraide administrative

<sup>1</sup> Toute autorité administrative au sens de l'article 2 CPJA doit collaborer à l'établissement des faits.

<sup>2</sup> Elle est déliée du secret de fonction à l'égard du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e.

**Art. 21** Résultat

<sup>1</sup> Sur la base de son examen, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e peut:

- a) donner les renseignements utiles à la personne concernée et en informer l'autorité cantonale en charge du dossier;
- b) prendre acte, par écrit, d'un accord trouvé par les parties.

<sup>2</sup> S'il ou si elle constate l'échec ou l'impossibilité d'aboutir à une médiation, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e clôt le processus de médiation et en informe les parties par écrit.

<sup>3</sup> Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e ne peut ni donner d'instructions, ni prendre de décisions.

**Art. 22** Recommandation

<sup>1</sup> Après la clôture du processus de médiation, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e peut émettre une recommandation à l'intention de l'autorité cantonale en charge du dossier.

<sup>2</sup> L'autorité cantonale en charge du dossier détermine les mesures qu'il y a lieu de prendre à la suite de la recommandation.

<sup>3</sup> Elle informe sans retard le médiateur ou la médiatrice cantonal-e des suites données.

**Art. 23** Frais du processus de médiation

- a) Principe de la gratuité

<sup>1</sup> Le processus de médiation est exempt d'émolument.

<sup>2</sup> Les débours (p. ex. traductions, frais d'envoi, frais de déplacement, frais d'expertise) sont facturés, sauf s'ils ne représentent qu'un montant modeste.

**Art. 20** Amtshilfe

<sup>1</sup> Alle Verwaltungsbehörden im Sinne von Artikel 2 VRG müssen bei der Feststellung des Sachverhalts mitwirken.

<sup>2</sup> Sie sind gegenüber der kantonalen Mediatorin oder dem kantonalen Mediator von ihrer Geheimhaltungspflicht entbunden.

**Art. 21** Ergebnis

<sup>1</sup> Auf der Grundlage ihrer oder seiner Prüfung kann die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator:

- a) der betroffenen Person die notwendigen Auskünfte geben und die für das Dossier zuständige Kantonsbehörde darüber informieren;
- b) eine zwischen den Parteien erzielte Einigung schriftlich festhalten.

<sup>2</sup> Falls die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator das Scheitern oder die Unmöglichkeit, eine Vermittlung zu erreichen, feststellt, schliesst sie oder er das Mediationsverfahren ab und teilt dies den Parteien schriftlich mit.

<sup>3</sup> Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator kann weder Weisungen erteilen noch Verfügungen erlassen.

**Art. 22** Empfehlung

<sup>1</sup> Nach Abschluss des Mediationsverfahrens kann die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator zuhanden der für das Dossier zuständigen Kantonsbehörde eine Empfehlung abgeben.

<sup>2</sup> Die für das Dossier zuständige Kantonsbehörde bestimmt die aufgrund der Empfehlung angezeigten Massnahmen.

<sup>3</sup> Sie informiert unverzüglich die kantonale Mediatorin oder den kantonalen Mediator über die getroffenen Massnahmen.

**Art. 23** Kosten des Mediationsverfahrens

- a) Prinzip der Unentgeltlichkeit

<sup>1</sup> Für das Mediationsverfahren wird keine Gebühr erhoben.

<sup>2</sup> Die Auslagen (z.B. Übersetzungen, Versandkosten, Reisespesen, Kosten für ein Gutachten) werden verrechnet, ausser es handelt sich nur um einen geringen Betrag.

**Art. 24** b) Exceptions à la gratuité

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut prévoir des exceptions à la gratuité de l'émolument pour la délivrance de copies, d'imprimés et de supports d'information ou si les démarches demandent un travail considérable.

<sup>2</sup> Un émolument peut en outre être mis à la charge de la personne concernée si sa requête était téméraire, abusive ou introduite à la légère.

**Art. 25** c) Fixation des frais

Les frais sont fixés par la voie d'une décision administrative rendue par le médiateur ou la médiatrice cantonal-e.

**Art. 26** Voies de droit

<sup>1</sup> Les actes émanant du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

<sup>2</sup> Sont exceptées les décisions du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e au sujet des frais (art. 25). Ces décisions sont sujettes à recours ou à réclamation en application des articles 114 al. 1 let. b ou 148 CPJA.

## CHAPITRE 4

### Dispositions finales

**Art. 27** Modification

La loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 16a (nouveau)** Médiation administrative

Le préfet assure la médiation entre les administré-e-s et les autorités communales, conformément à la loi sur la médiation administrative.

**Art. 28** Referendum et entrée en vigueur

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

**Art. 24** b) Ausnahmen von der Unentgeltlichkeit

<sup>1</sup> Der Staatsrat kann Ausnahmen von der Unentgeltlichkeit vorsehen, wenn Kopien, Drucksachen und Informationsträger abgegeben werden oder wenn das Vorgehen einen beträchtlichen Arbeitsaufwand erfordert.

<sup>2</sup> Zudem kann von der betroffenen Person eine Gebühr verlangt werden, wenn das Gesuch mutwillig, missbräuchlich oder leichtfertig eingereicht worden ist.

**Art. 25** c) Verfahrenskosten

Die Verfahrenskosten werden in einer Verfügungsverfügung der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators festgelegt.

**Art. 26** Rechtsmittel

<sup>1</sup> Die Handlungen der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators können nicht angefochten werden.

<sup>2</sup> Ausgenommen sind Entscheide der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators über die Verfahrenskosten (Art. 25). Gegen diese Entscheide kann in Anwendung der Artikel 114 Abs. 1 Bst. b oder 148 VRG Beschwerde oder Einsprache erhoben werden.

## 4. KAPITEL

### Schlussbestimmungen

**Art. 27** Änderung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 20. November 1975 über die Oberamtänner (SGF 122.3.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 16a (neu)** Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten

Der Oberamtann stellt die Mediation zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den Gemeindebehörden nach dem Ombudsgesetz sicher.

**Art. 28** Referendum und Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

<sup>2</sup> Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.



Annexe

Anhang

GRAND CONSEIL

2014-DIAF-9

GROSSER RAT

2014-DIAF-9

Projet de loi:  
Médiation administrative (LMéd)

Gesetzesentwurf: Ombudsgesetz (OmbG)

*Propositions de la commission ordinaire CO-2014-69*

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2014-69*

*Présidence* : Nicolas Kolly

*Membres* : Bruno Boschung, Dominique Butty, Antoinette de Weck, Jean-Pierre Doutaz, Xavier Ganioz, Bernadette Hänni-Fischer, Markus Ith, Nicole Lehner-Gigon, Pierre-André Page, Christa Mutter

*Präsidium* : Nicolas Kolly

*Mitglieder* : Bruno Boschung, Dominique Butty, Antoinette de Weck, Jean-Pierre Doutaz, Xavier Ganioz, Bernadette Hänni-Fischer, Markus Ith, Nicole Lehner-Gigon, Pierre-André Page, Christa Mutter

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

**Art. 1 al. 2 et al 3, phr. intr.**

**Art. 1 Abs. 2 und Abs. 3, einleitender Satz**

*Ne concerne que le texte allemand.*

**A1**

<sup>2</sup> Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten ist ein Prozess, [...].

<sup>3</sup> ~~Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten~~ Sie hat zum Ziel:

...

**Art. 1 al. 3 let. a, a<sup>bis</sup>, b et c**

[<sup>3</sup> Elle vise à :]

- a) ~~aider les administré-e-s dans leurs démarches dans leurs rapports avec les autorités et à servir d'intermédiaire lors de différends ;~~
- a<sup>bis</sup>) favoriser la prévention ainsi que la résolution à l'amiable des conflits entre les autorités et les administré-e-s ;
- b) ~~renforcer la confiance envers les autorités encourager les autorités à favoriser de bonnes relations avec les administré-e-s ;~~
- c) contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités, notamment en encourageant de bonnes relations avec les usagers ;

**Art. 1 al. 4**

<sup>4</sup> *Biffer.*

**Art. 2 al. 1**

*Ne concerne que le texte allemand.*

**Art. 2 al. 2 let. a**

[<sup>2</sup> Sont considérés comme autorités cantonales :]

- a) les préfets, sauf lorsqu'ils agissent :
  - ~~— en qualité de médiateurs entre les administré-e-s et les autorités communales,~~
  - en qualité d'autorité de la juridiction pénale au sens de l'article 3 al. 2 let. a de la loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ), ou
  - en qualité d'autorité spéciale de la juridiction administrative ;

**Art. 3**

<sup>4</sup> *Biffer.*

**Art. 4 al. 2**

<sup>2</sup> La loi ne s'applique pas aux litiges ~~entre les administré-e-s et les autorités cantonales~~ déoulant de rapports de travail entre les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat et les autorités cantonales.

**Art. 1 Abs. 3 Bst. a, a<sup>bis</sup>, b und c**

**A2**

<sup>3</sup> Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten hat zum Ziel:

- a) die Bürgerinnen und Bürger ~~in ihrem Vorgehen im Verkehr mit den Behörden zu unterstützen und in Streitfällen als Vermittler zu dienen;~~
- a<sup>bis</sup>) Konflikten zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern vorzubeugen und darauf hinzuwirken, dass sie einvernehmlich gelöst werden;
- b) ~~das Vertrauen in die Behörden zu stärken die Behörden zu ermuntern, gute Beziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern zu pflegen;~~
- c) die Arbeit der Behörden zu verbessern, insbesondere indem gute Beziehungen zu den Nutzern gefördert werden zur Verbesserung der Arbeit der Behörden beizutragen;

**Art. 1 Abs. 4**

**A3**

<sup>4</sup> *Streichen.*

**Art. 2 Abs. 1**

**A4**

<sup>1</sup> Die Tätigkeit der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators betrifft die ~~Kontakte~~ Beziehungen zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Kantonsbehörden.

**Art. 2 Abs. 2 Bst. a**

**A3**

[<sup>2</sup> Als Kantonsbehörden gelten:]

- a) die Oberamtspersonen, ausser wenn sie:
  - ~~— in ihrer Eigenschaft als Mediatorinnen oder Mediatoren zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Gemeindebehörden handeln,~~
  - in ihrer Eigenschaft als Strafjustizbehörde im Sinne von Artikel 3 Abs. 2 Bst. a des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 (JG) handeln, oder
  - in ihrer Eigenschaft als besondere Verwaltungsjustizbehörde handeln;

**Art. 3**

**A3**

<sup>4</sup> *Streichen.*

**Art. 4 Abs. 2**

**A5**

<sup>2</sup> Das Gesetz ist nicht auf Streitigkeiten ~~zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Staates und Kantonsbehörden~~ anwendbar, die das Arbeitsverhältnis zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Staates und Kantonsbehörden betreffen.

<p><b>Art. 5 let. c</b></p> <p><i>Ne concerne que le texte allemand.</i></p>	<b>A6</b>	<p><b>Art. 5 Bst. c</b></p> <p>[Zur kantonalen Mediatorin oder zum kantonalen Mediator kann ernannt werden, wer:]</p> <p>c) zahlungsfähig ist oder gegen <del>wen</del> <u>den</u> keine definitiven Verlustscheine ausgestellt worden sind;</p>
<p><b>Art. 5 al. 2</b></p> <p><sup>2</sup> <u>En outre, les personnes de nationalité étrangères doivent être domiciliées dans le canton depuis 5 ans au moins.</u></p>	<b>A7</b>	<p><b>Art. 5 Abs. 2</b></p> <p><sup>2</sup> <u>Ausländerinnen und Ausländer müssen ausserdem seit mindestens fünf Jahren im Kanton Wohnsitz haben.</u></p>
<p><b>Art. 10 al. 1, phr. intr.</b></p> <p><sup>1</sup> Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e peut <del>notamment</del> être révoqué-e par le Conseil d'Etat :</p>	<b>A8</b>	<p><b>Art. 10 Abs. 1, einleitender Satz</b></p> <p><sup>1</sup> Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator kann vom Staatsrat <del>namentlich</del> abberufen werden, wenn:</p>
<p><b>Art. 10 al. 1</b></p> <p><i>Ne concerne que le texte allemand.</i></p>	<b>A9</b>	<p><b>Art. 10 Abs. 1</b></p> <p><sup>1</sup> Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator kann [...] abberufen werden, <del>wenn</del>:</p> <p>a) <u>wenn</u> die Ernennungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind;</p> <p>b) <u>sie oder er sich als unfähig erweist im Falle von Arbeitsunfähigkeit oder wenn</u> ein anderer Grund vorliegt, der die Belassung im Amt verunmöglicht.</p>
<p><b>Art. 13 al. 1 let. b</b></p> <p>[<sup>1</sup> Le médiateur ou la médiatrice accomplit notamment les tâches suivantes :]</p> <p>b) il ou elle intervient pour prévenir un conflit ou pour chercher une solution <del>amiable</del> <u>à l'amiable</u>.</p>	<b>A10</b>	<p><b>Art. 13 Abs. 1 Bst. b</b></p> <p><i>Betrifft nur den französischen Text.</i></p>
<p><b>Art. 15 al. 2</b></p> <p><sup>2</sup> La requête <del>doit</del> <u>peut</u> être formulée par écrit <u>ou par oral</u>. Elle expose l'identité de son auteur-e; <u>et</u> l'objet du conflit <del>et l'objectif poursuivi</del>.</p>	<b>A11</b>	<p><b>Art. 15 Abs. 2</b></p> <p><sup>2</sup> Das Gesuch <del>muss</del> <u>kann</u> schriftlich <u>oder mündlich</u> formuliert sein. Die Identität des Gesuchstellers; <u>und</u> der Gegenstand des Streitfalls <del>und das angestrebte Ziel</del> sollen angegeben werden.</p>
<p><b>Art. 19 al. 3 let. e</b></p> <p>[<sup>3</sup> Pour établir les faits, le médiateur ou la médiatrice cantonal-e a en tout temps le droit :]</p> <p>e) <del>dans des cas exceptionnels</del> <u>exceptionnellement</u>, de faire appel à des personnes spécialisées si l'affaire exige des connaissances spécifiques (expertise).</p>	<b>A12</b>	<p><b>Art. 19 Abs. 3 Bst. e</b></p> <p>[<sup>3</sup> Zur Abklärung des Sachverhalts kann die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator jederzeit:]</p> <p>e) <del>in Ausnahmefällen</del> <u>ausnahmsweise</u> Fachpersonen beziehen für Geschäfte, zu deren Beurteilung <u>spezifische Kenntnisse</u> erforderlich sind (Gutachten).</p>
<p><b>Art. 21 al. 3, 1<sup>re</sup> phr.</b></p> <p><i>Ne concerne que le texte allemand.</i></p>	<b>A13</b>	<p><b>Art. 21 Abs. 3, 1. Satz</b></p> <p><sup>3</sup> Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator kann weder Weisungen erteilen noch <del>Verwaltungsverfügungen</del> <u>Verfügungen</u> erlassen.</p>

**Art. 21 al. 3, 2<sup>e</sup> phr.**

[...]. L'article 25 est réservé.

**A14****Art. 21 Abs. 3, 2. Satz**

[...]. Artikel 25 bleibt vorbehalten.

**Art. 22 al. 3**

<sup>3</sup> Elle informe sans ~~retard~~ délai le médiateur ou la médiatrice cantonal-e des suites données.

**A15****Art. 22 Abs. 3**

*Betrifft nur den französischen Text.*

**Art. 23**

<sup>1</sup>Le processus de médiation est ~~exempt d'émolument~~ en principe gratuit.

**A16****Art. 23**

~~<sup>1</sup>Für das Das Mediationsverfahren wird keine Gebühr erhoben ist grundsätzlich unentgeltlich.~~

<sup>2</sup> *Biffer.*

<sup>2</sup> *Streichen.*

**Art. 24 al. 1**

<sup>1</sup> ~~Le Conseil d'Etat peut prévoir des exceptions à la gratuité de l'émolument pour la délivrance de copies, d'imprimés et de supports d'information ou si les démarches demandent un travail considérable~~ Les débours peuvent être facturés s'ils représentent un montant important.

**A17****Art. 24 Abs. 1**

~~<sup>1</sup> Der Staatsrat kann Ausnahmen von der Unentgeltlichkeit vorsehen, wenn Kopien, Drucksachen und Informationsträger abgegeben werden oder wenn das Vorgehen einen beträchtlichen Arbeitsaufwand erfordert~~ Erhebliche Barauslagen können in Rechnung gestellt werden.

**Art. 25**

Les frais sont fixés par la voie d'une décision ~~administrative~~ rendue par le médiateur ou la médiatrice cantonal-e.

**A18****Art. 25**

Die Verfahrenskosten werden in einer ~~Verwaltungsverfügung~~ Verfügung der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators festgelegt.

**Art. 27**

*Biffer.*

**A3****Art. 27**

*Streichen.*

**Vote final**

Par 7 voix contre 1 et 0 abstention (3 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

**Catégorisation du débat**

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

**Schlussabstimmung**

Mit 7 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen (3 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

**Kategorie der Behandlung**

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

**Propositions de minorité**

Une minorité de la commission propose en outre au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

**Art. 2 al. 3 let. c et d**

[<sup>3</sup> Sont exclus de la sphère d'activité du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e les rapports entre les administré-e-s et :]

- c) *Biffer.*
- d) *Biffer.*

**Art. 4 al. 4 à 6**

<sup>4</sup> Lorsqu'il est saisi d'une cause qui concerne les autorités et offices judiciaires ou le Ministère public, le médiateur se limite à favoriser une meilleure compréhension, de la part des personnes concernées, de l'action de ces autorités; il vise un but d'information.

<sup>5</sup> La médiation ne doit pas avoir pour but de modifier ou de revoir le contenu de décisions judiciaires, ni exercer une influence sur celles-ci.

<sup>6</sup> L'intervention du médiateur ne suspend pas les délais en cours dans le cadre d'une procédure judiciaire et ne suspend pas les effets d'une décision rendue par l'autorité. Elle ne remplace pas les actes devant être entrepris par les parties pour sauvegarder leurs droits et obligations.

**Art. 14 al. 2**

<sup>2</sup> Il ou elle ~~ne~~ peut agir de sa propre initiative.

**Art. 24**

*Biffer.*

**Minderheitsanträge**

Eine Kommissionsminderheit beantragt dem Grossen Rat ausserdem, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

**Art. 2 Abs. 3 Bst. c und d**

[<sup>3</sup> Nicht in den Tätigkeitsbereich der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators fallen Kontakte zwischen Bürgerinnen und Bürgern und:]

- c) *Streichen.*
- d) *Streichen.*

**Art. 4 Abs. 4 bis 6**

<sup>4</sup> Wird der Mediator mit einem Fall befasst, der die richterlichen Behörden und Ämter oder die Staatsanwaltschaft betrifft, so wirkt er lediglich darauf hin, dass die betroffenen Personen das Handeln dieser Behörden besser verstehen; sein Ziel ist die Information.

<sup>5</sup> Die Mediation darf nicht darauf abzielen, Gerichtsentscheide zu ändern, deren Inhalt zu überprüfen oder sie zu beeinflussen.

<sup>6</sup> Die Intervention des Mediators hat keine aufschiebende Wirkung auf laufende Fristen im Rahmen eines Gerichtsverfahrens und auf die Wirkung einer behördlichen Verfügung. Sie ersetzt nicht die Handlungen, welche die Parteien unternehmen müssen, um ihre Rechte und Pflichten zu wahren.

**Art. 14 Abs. 2**

<sup>2</sup> Sie oder er kann ~~nicht~~ von sich aus tätig werden.

**Art. 24**

*Biffer.*

**A19**

**A19**

**A20**

**A21**

## Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

### Amendements

#### **Art. 1 al. 2**

<sup>2</sup> La médiation administrative est le processus au cours duquel une personne qualifiée et indépendante sert ~~d'interlocuteur~~ d'interlocutrice entre les administré-e-s et les autorités administratives cantonales afin de prévenir ou de résoudre à l'amiable des conflits.

#### **Art. 1 al. 3**

[<sup>3</sup> Elle vise à :]

- ~~a) aider les administré-e-s dans leurs démarches ;~~
- ~~b) renforcer la confiance envers les autorités ;~~
- ~~e) améliorer le fonctionnement des autorités, notamment en encourageant de bonnes relations avec les usagers ;~~
- ~~d) éviter aux autorités des reproches infondés.~~
- a) renforcer la confiance des citoyens envers les autorités ;
- b) favoriser la prévention et la résolution des conflits entre les citoyens et les autorités ;
- c) d'aider les administré-e-s dans leurs démarches avec les autorités ;
- d) de contribuer à déceler et à remédier à d'éventuels dysfonctionnements au sein des autorités ;
- e) d'encourager une plus grande proximité entre les citoyens et les autorités ;
- f) d'éviter que les autorités n'encourent des reproches injustifiés.

#### **Art. 2 al. 3 let. a et b**

[<sup>3</sup> Sont exclus de la sphère d'activité du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e les rapports entre les administré-e-s et :]

- a) *Biffer.*
- b) *Biffer.*

## Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

### Änderungsanträge

#### **Art. 1 Abs. 2**

**A22** *Betrifft nur den französischen Text.*

#### **Art. 1 Abs. 3**

**A23** *Ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

#### **Art. 2 Abs. 3 Bst. a und b**

**A24** [<sup>3</sup> Nicht in den Tätigkeitsbereich der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators fallen Kontakte zwischen Bürgerinnen und Bürgern und:]

- a) *Streichen.*
- b) *Streichen*

**Art. 3**

*Autoriser les communes à désigner l'organe de médiation cantonal comme organe de médiation communal.*

**A25****Art. 3**

*Die Gemeinden ermächtigen, die kantonale Mediationsstelle als Mediationsstelle einer Gemeinde einzusetzen.*

**Art. 5 let. a**

[Pour pouvoir accéder à la fonction de médiateur ou médiatrice cantonal-e, le candidat ou la candidate doit :]

**A26****Art. 5 Bst. 4**

[Zur kantonalen Mediatorin oder zum kantonalen Mediator kann ernannt werden, wer:]

a) *Biffer.*

a) *Streichen.*

**Art. 15 al. 2, 1<sup>re</sup> phr.**

<sup>2</sup> La requête doit être formulée ~~formulée~~ saisie par écrit. [...].

**A27****Art. 15 Abs. 2, 1. Satz**

*Ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

**Art. 24 al. 1**

<sup>1</sup> *Biffer.*

**A28****Art. 24 al. 1**

<sup>1</sup> *Streichen.*

**Art. 24 al. 2**

<sup>2</sup> Un émolument peut en outre être mis à la charge de la personne concernée si sa requête était téméraire; ou abusive ~~ou introduite à la légère~~.

**A29****Art. 24 al. 2**

*Ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

## Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

### Première lecture

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 1 et 1 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A22, est acceptée par 7 voix contre 1 et 1 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition A23, est acceptée par 9 voix contre 1 et 0 abstention.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat,, est acceptée par 9 voix contre 0 et 1 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A24, est acceptée par 7 voix contre 3 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A19, est acceptée par 7 voix contre 3 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A25, est acceptée par 7 voix contre 3 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A26, est acceptée par 7 voix contre 2 et 1 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A20, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.

La proposition A11, opposée à la proposition A27, est acceptée par 5 voix contre 3 et 3 abstentions.

La proposition A11, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 2 et 2 abstentions.

La proposition A16, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.

La proposition A17, opposée à la proposition A21, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.

## Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

### Erste Lesung

**A3** Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatrats mit 8 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung.  
**CE**

**CE** Der ursprüngliche Antrag des Staatrats obsiegt gegen Antrag A22 mit 7 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung.  
**A22**

**A2** Antrag A2 obsiegt gegen Antrag A23 mit 9 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.  
**A23**

**A2** Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.  
**CE**

**CE** Der ursprüngliche Antrag des Staatrats obsiegt gegen Antrag A24 mit 7 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.  
**A24**

**CE** Der ursprüngliche Antrag des Staatrats obsiegt gegen Antrag A19 mit 7 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.  
**A19**

**CE** Der ursprüngliche Antrag des Staatrats obsiegt gegen Antrag A25 mit 7 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.  
**A25**

**CE** Der ursprüngliche Antrag des Staatrats obsiegt gegen Antrag A26 mit 7 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.  
**A26**

**CE** Der ursprüngliche Antrag des Staatrats obsiegt gegen Antrag A20 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.  
**A20**

**A11** Antrag A11 obsiegt gegen Antrag A27 mit 5 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen.  
**A27**

**A11** Antrag A11 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatrats mit 7 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.  
**CE**

**A16** Antrag A16 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.  
**CE**

**A17** Antrag A17 obsiegt gegen Antrag A21 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.  
**A21**



La proposition A17, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.

**A17**  
**CE**

Antrag A17 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Deuxième lecture

Zweite Lesung

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A19, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.

**CE**  
**A19**

Der ursprüngliche Antrag des Staatrats obsiegt gegen Antrag A19 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

La proposition A9, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention.

**A9**  
**CE**

Antrag A9 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A17, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 1 abstention.

**A17**  
**CE**

Antrag A17 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.

La proposition A17, opposée à la proposition A28, est acceptée par 5 voix contre 4 et 0 abstention.

**A17**  
**A28**

Antrag A17 obsiegt gegen Antrag A28 mit 5 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A29, est acceptée par 5 voix contre 4 et 0 abstention.

**CE**  
**A29**

Der ursprüngliche Antrag des Staatrats obsiegt gegen Antrag A29 mit 5 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A17, opposée à la proposition A21, est acceptée par 5 voix contre 4 et 0 abstention.

**A17**  
**A21**

Antrag A17 obsiegt gegen Antrag A21 mit 5 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Le 8 mai 2015

Den 8. Mai 2015

**Message 2015-DIAF-35**

5 mai 2015

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi relative à la fusion des communes d'Autafond et Belfaux**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi donnant force de droit à la fusion des communes d'Autafond et Belfaux.

Le présent message se divise selon le plan suivant:

<b>1. Historique</b>	<b>1</b>
<b>2. Données statistiques</b>	<b>2</b>
<b>3. Conformité au plan de fusions</b>	<b>2</b>
<b>4. Aide financière</b>	<b>2</b>
<b>5. Commentaires sur la convention de fusion</b>	<b>2</b>
<b>6. Commentaires sur le projet de loi</b>	<b>2</b>
<b>7. Modification de la loi déterminant le nombre et la circonscription des districts administratifs</b>	<b>2</b>

**1. Historique**

Un premier projet de fusion, élaboré en 2004, entre les deux communes d'Autafond et Belfaux n'a pas abouti.

A la suite de l'entrée en vigueur de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes, les conseils communaux ont mené des réflexions sur d'éventuels projets de fusion. Les syndicats des communes d'Autafond, Belfaux, Grolley, Ponthaux et La Sonnaz se sont réunis à plusieurs reprises en vue du lancement d'une étude de fusion.

Le plan de fusion établi par le Préfet de la Sarine et approuvé par le Conseil d'Etat en 2013 intègre les deux communes dans le projet «Sarine Nord», composé des sept communes d'Autafond, Belfaux, Chésopelloz, Corminbœuf, Grolley, Ponthaux et La Sonnaz. Toutefois, les communes de Chésopelloz et Corminbœuf faisaient partie du projet de fusion avec les communes de Granges-Paccot et Givisiez, refusé en 2014.

En novembre 2013, les conseils communaux d'Autafond et Belfaux lancent une étude de fusion à deux.

En avril 2014, un premier projet de convention de fusion a été transmis au Service des communes pour préavis.

Par lettre du 4 novembre 2014, les conseils communaux de Belfaux et Autafond ont déposé le projet définitif de convention de fusion.

Les conseils communaux d'Autafond et Belfaux ont signé la convention de fusion en date du 10 décembre 2014.

Une séance d'information pour la population a été organisée le 7 janvier 2015.

La fusion des deux communes a été soumise, le 8 mars 2015, au vote populaire des communes d'Autafond et Belfaux. Les résultats ont été les suivants:

> Autafond	52 électeurs	43 votes valables
	40 oui	3 non
> Belfaux	2102 électeurs	916 votes valables
	769 oui	147 non

## 2. Données statistiques

	Autafond	Belfaux	Fusion
Population légale au 31.12.2010	72	2723	2795
Population légale au 31.12.2013	71	2992	3063
Surface en km <sup>2</sup>	2,41	6,47	8,88
Coefficients d'impôts			
– personnes physiques, en %	95,0	81,0	81,0
– personnes morales, en %	95,0	81,0	81,0
– contribution immobilière, en ‰	2,00	2,00	2,00
Péréquation financière 2015			
– indice du potentiel fiscal IPF	63,65	81,80	81,33
– indice synthétique des besoins ISB	93,96	102,06	101,03

## 3. Conformité au plan de fusions

Le plan de fusion établi par le Préfet de la Sarine et approuvé par le Conseil d'Etat en date du 28 mai 2013 englobe le projet «Sarine-Nord» composé des sept communes d'Autafond, Belfaux, Chésopelloz, Corminbœuf, Grolley, Ponthaux et La Sonnaz. Ainsi, la fusion des communes d'Autafond et Belfaux peut être considérée comme une étape intermédiaire dans le plan de fusions au sens des considérants de l'arrêté du 28 mai 2013.

## 4. Aide financière

L'aide financière correspond à la somme des montants obtenus en multipliant, pour chaque commune concernée, le montant de base par le multiplicateur. Le montant de base s'élève à 200 francs par commune, multiplié par le chiffre de sa population légale qui est établi au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC; RSF 141.1.1). La loi étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, c'est la population légale au 31 décembre 2010 qui est retenue. Le multiplicateur équivaut à 1,0 unité lorsque deux communes fusionnent.

Ainsi les communes bénéficieront d'une aide financière qui s'élève à

- > 14 400 francs pour une population légale de 72 habitants pour la commune d'Autafond et de
- > 544 600 francs pour une population légale de 2723 habitants pour la commune de Belfaux,

soit au total un montant de 559 000 francs.

L'aide financière est versée dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion. La fusion des communes d'Autafond et

Belfaux sera effective au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Le versement interviendra donc en 2017 dans les limites des moyens mis à disposition par la LEFC.

## 5. Commentaires sur la convention de fusion

La convention de fusion, dont une copie est annexée au présent message, est le document soumis pour approbation aux citoyennes et citoyens des communes d'Autafond et Belfaux, conformément à l'article 134d de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1). Les corps électoraux se sont prononcés le 8 mars 2015.

## 6. Commentaires sur le projet de loi

L'article 1 du projet de loi précise la date à laquelle la fusion des deux communes prendra effet.

L'article 2 indique le nom de la nouvelle commune.

L'article 3 reprend quelques éléments importants de la convention de fusion, réglant les problèmes des limites territoriales, des bourgeois et du bilan de chaque commune.

L'article 4 fixe le montant de l'aide financière relative à la fusion et précise les modalités de versement.

## 7. Modification de la loi déterminant le nombre et la circonscription des districts administratifs

A la suite de la fusion des communes d'Autafond et Belfaux, la loi du 11 février 1988 déterminant le nombre et la circonscription des districts administratifs (RSF 112.5) doit être modifiée. Dès l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016 de la présente fusion, le nom de la commune d'Autafond est supprimé pour devenir celui d'un village sis sur le territoire de la nouvelle commune issue de la fusion, soit la commune de Belfaux.

### Annexe:

—

Convention de fusion

**Botschaft 2015-DIAF-35**

5. Mai 2015

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Gesetzesentwurf über den Zusammenschluss der Gemeinden Autafond und Belfaux**

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zum Gesetz, das dem Zusammenschluss der Gemeinden Autafond und Belfaux Rechtskraft verleiht.

Die Botschaft gliedert sich in folgende Abschnitte:

<b>1. Geschichtliches</b>	<b>3</b>
<b>2. Statistische Daten</b>	<b>4</b>
<b>3. Übereinstimmung mit dem Fusionsplan</b>	<b>4</b>
<b>4. Finanzhilfe</b>	<b>4</b>
<b>5. Kommentar zur Fusionsvereinbarung</b>	<b>4</b>
<b>6. Kommentar zum Gesetzesentwurf</b>	<b>4</b>
<b>7. Änderung des Gesetzes über die Zahl und den Umfang der Verwaltungsbezirke</b>	<b>4</b>

**1. Geschichtliches**

Ein erstes, 2004 ausgearbeitetes Fusionsprojekt der beiden Gemeinden Autafond und Belfaux kam nicht zustande.

Nach Inkrafttreten des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse stellten die Gemeinderäte Überlegungen bezüglich möglicher Fusionsprojekte an. Die Ammänner der Gemeinden Autafond, Belfaux, Grolley, Ponthaux und La Sonnaz trafen sich mehrmals im Hinblick auf die Aufnahme einer Fusionsstudie.

Der vom Oberamtmann des Saanebezirks erarbeitete und vom Staatsrat 2013 genehmigte Fusionsplan integriert die beiden Gemeinden ins Projekt «Sarine-Nord», welches die sieben Gemeinden Autafond, Belfaux, Chésopelloz, Corminbœuf, Grolley, Ponthaux und La Sonnaz umfasst. Allerdings waren die Gemeinden Chésopelloz und Corminbœuf am Fusionsprojekt mit den Gemeinden Granges-Paccot und Givisiez beteiligt, das 2014 abgelehnt wurde.

Im November 2013 lancierten die Gemeinderäte von Autafond und Belfaux eine Fusionsstudie zu zweit.

Im April 2014 wurde dem Amt für Gemeinden ein erster Entwurf der Fusionsvereinbarung zur Vorprüfung zugestellt.

Mit Brief vom 4. November 2014 reichten die Gemeinderäte von Autafond und Belfaux den definitiven Entwurf der Fusionsvereinbarung ein.

Die Gemeinderäte von Autafond und Belfaux haben die Fusionsvereinbarung am 10. Dezember 2014 unterzeichnet.

Am 7. Januar 2015 wurde eine Informationsveranstaltung für die Bevölkerung durchgeführt.

Der Zusammenschluss wurde am 8. März 2015 in den Gemeinden Autafond und Belfaux einer Volksabstimmung unterbreitet. Die Abstimmung ergab folgende Resultate:

> Autafond	52 Stimmberechtigte	43 gültige Stimmen
	40 Ja	3 Nein
> Belfaux	2102 Stimmberechtigte	916 gültige Stimmen
	769 Ja	147 Nein

## 2. Statistische Daten

	<b>Autafond</b>	<b>Belfaux</b>	<b>Fusion</b>
Zivilrechtliche Bevölkerung am 31.12.2010	72	2723	2795
Zivilrechtliche Bevölkerung am 31.12.2013	71	2992	3063
Fläche in km <sup>2</sup>	2,41	6,47	8,88
Steuerfüsse			
– natürliche Personen, in %	95,0	81,0	81,0
– juristische Personen, in %	95,0	81,0	81,0
– Liegenschaftsteuer, in ‰	2,00	2,00	2,00
Finanzausgleich 2015			
– Steuerpotenzialindex StPI	63,65	81,80	81,33
– Synthetischer Bedarfsausgleich SBI	93,96	102,06	101,03

## 3. Übereinstimmung mit dem Fusionsplan

Der vom Oberamtmann des Saanebezirks ausgearbeitete und vom Staatsrat am 28. Mai 2013 genehmigte Fusionsplan beinhaltet das Projekt «Sarine-Nord», welches die sieben Gemeinden Autafond, Belfaux, Chésopelloz, Corminbœuf, Grolley, Ponthaux und La Sonnaz umfasst. Folglich kann der Zusammenschluss der Gemeinden Autafond und Belfaux als Zwischenschritt im Rahmen des Fusionsplans und der Erwägungen des Staatsratsbeschlusses vom 28. Mai 2013 betrachtet werden.

## 4. Finanzhilfe

Die Finanzhilfe entspricht der Summe der Beträge, die sich für jede betroffene Gemeinde aus der Multiplikation des Grundbetrags mit dem Multiplikator ergeben. Der Grundbetrag beläuft sich auf 200 Franken pro Gemeinde, multipliziert mit ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl. Massgebend ist die Bevölkerungszahl zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG, SGF 141.1.1). Das Gesetz ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten, daher wird die zivilrechtliche Bevölkerung am 31. Dezember 2010 berücksichtigt. Beim Zusammenschluss von zwei Gemeinden beträgt der Multiplikator 1,0.

Somit erhalten die Gemeinden eine Finanzhilfe, die sich für

- > die Gemeinde Autafond, bei einer zivilrechtlichen Bevölkerung von 72 Einwohnern, auf 14 400 Franken und für
- > die Gemeinde Belfaux, bei einer zivilrechtlichen Bevölkerung von 2723 Einwohnern, auf 544 600 Franken

beläuft, also insgesamt ein Betrag von 559 000 Franken.

Die Finanzhilfe wird in dem auf das Inkrafttreten des Zusammenschlusses folgenden Jahr ausgerichtet. Der Zusammenschluss der Gemeinden Autafond und Belfaux erfolgt auf den 1. Januar 2016, die Zahlung wird demzufolge 2017 im Rahmen der verfügbaren und durch das GZG zur Verfügung gestellten Mittel vorgenommen.

## 5. Kommentar zur Fusionsvereinbarung

Die Vereinbarung über den Zusammenschluss (Kopie in der Beilage) wurde gemäss Artikel 134d des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) den Stimmbürgern und -bürgerinnen von Autafond und Belfaux unterbreitet. Die Stimmberechtigten stimmten am 8. März 2015 darüber ab.

## 6. Kommentar zum Gesetzesentwurf

Artikel 1 des Gesetzesentwurfs legt das Datum fest, an dem der Zusammenschluss der beiden Gemeinden wirksam wird.

Artikel 2 nennt den Namen der neuen Gemeinde.

Artikel 3 hält wesentliche Elemente der Fusionsvereinbarung fest. Dazu gehören die Gemeindegrenzen, das Ortsbürgerrecht und die Bilanz jeder Gemeinde.

Artikel 4 legt den Betrag der Finanzhilfe an den Zusammenschluss und die Auszahlungsmodalitäten fest.

## 7. Änderung des Gesetzes über die Zahl und den Umfang der Verwaltungsbezirke

Infolge des Zusammenschlusses der Gemeinden Autafond und Belfaux muss das Gesetz vom 11. Februar 1988 über die Zahl und den Umfang der Verwaltungsbezirke geändert werden. Nach Inkrafttreten der erwähnten Fusion am 1. Januar 2016 wird der Gemeindegname Autafond gestrichen, er wird zum Namen eines Dorfes auf dem Gebiet der aus dem Zusammenschluss entstandenen Gemeinde Belfaux.

### Beilage:

—  
Vereinbarung über den Zusammenschluss

# CONVENTION DE FUSION

Entre

## **la Commune de Belfaux**

représentée par son syndic, M. Jean-Bernard Schenevey,  
et sa secrétaire communale, Mme Fabienne Aeby, d'une part,

et

## **la Commune d'Autafond**

représentée par son syndic, M. Adrien de Steiger, syndic,  
et sa secrétaire communale, Mme Laurence Aebischer, d'autre part.

### **Art.1 Territoire**

Les territoires des communes de Belfaux et d'Autafond sont réunis et ne forment plus qu'une seule commune dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

### **Art. 2 Nom**

Le nom de la nouvelle commune est Belfaux. Le nom d'Autafond cesse d'être celui d'une commune pour devenir celui d'un village sis sur le territoire de la nouvelle commune.

### **Art. 3 Armoiries**

Les armoiries de la nouvelle commune s'établissent de la manière suivante : « D'or à la biche de sable, arrêtée sur une montagne de trois copeaux de sinople et accompagnée à senestre d'une rose de gueules, boutonnée d'or et pointée de sinople »

### **Art. 4 Bourgeoisie**

Les bourgeois des communes de Belfaux et d'Autafond deviennent bourgeois de la nouvelle commune.

## Art. 5 Patrimoine

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, tous les actifs et passifs des communes de Belfaux et d'Autafond sont repris par la nouvelle commune.

## Art. 6 Coefficients et taux d'impôts

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, les coefficients et taux d'impôts de la nouvelle commune seront les suivants :

- impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques	81% de l'impôt cantonal de base
- impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales	81% de l'impôt cantonal de base
- contribution immobilière	2‰ de la valeur fiscale
- droits sur les successions et donations	70% de l'impôt cantonal
- droits de mutation sur les transferts immobiliers	CHF 1.- par franc dû à l'Etat

## Art. 7 Elections anticipées

En application de l'article 136b al.1 et 2 LCo, les élections en vue du renouvellement intégral des conseils communaux et du conseil général auront lieu en automne 2015. La date exacte sera fixée ultérieurement. Le Conseil d'Etat convoquera le corps électoral.

En conséquence, l'entrée en fonction des autorités de la nouvelle commune est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

## Art. 8 Composition du conseil communal

<sup>1</sup>A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, le conseil communal de la nouvelle commune est formé de 9 membres.

<sup>2</sup>Chacune des anciennes communes formera un cercle électoral lors des élections anticipées (art. 7 de la présente convention) pour la désignation des conseillères et conseillers communaux.

<sup>3</sup>La répartition des sièges au conseil communal, de 2016 à 2021 est la suivante : le cercle électoral d'Autafond élira 2 membres, celui de Belfaux 7 membres à l'Exécutif.

<sup>4</sup>Avant le renouvellement intégral des autorités communales en 2021, le conseil général se déterminera sur le nombre de conseillers communaux. Tout changement du nombre des conseillers communaux ne peut intervenir que si la décision entre en force au moins six mois avant le renouvellement (art. 54 al. 3 LCo).

## Art. 9 Composition du conseil général

<sup>1</sup>Pour la législature 2016-2021, le conseil général est formé de 33 membres, selon la répartition suivante :

- Cercle électoral d'Autafond	3 membres
- Cercle électoral de Belfaux	30 membres

<sup>2</sup>Pour la désignation des conseillers généraux, on se référera à l'article 136 LCo.

<sup>3</sup>Les cercles électoraux de Belfaux et Autafond sont maintenus pour l'élection du conseil général jusqu'à la fin de la période législative 2016-2021.

<sup>4</sup>Avant le renouvellement intégral des autorités communales en 2021, le conseil général se déterminera sur le nombre de conseillers généraux. Tout changement du nombre de conseillers généraux ne peut intervenir que si la décision entre en force au moins six mois avant le renouvellement (art. 27 al.3 LCo).

#### **Art. 10 Elections complémentaires**

<sup>1</sup>En cas d'élection complémentaire durant la législature 2016-2021, le cercle électoral ayant perdu une conseillère communale ou un conseiller communal ou une conseillère générale ou un conseiller général sera reconstitué.

<sup>2</sup>En dérogation à l'art. 135 al. 1 LCo et conformément à l'art. 136a al. 3 LCo, le changement de domicile d'un membre du conseil communal entre les deux communes n'entraîne pas d'élection complémentaire.

#### **Art. 11 Administration et personnel**

<sup>1</sup>L'administration de la nouvelle commune sera sise sur le territoire du village de Belfaux.

<sup>2</sup>L'entrée en force de la fusion se fera en renonçant formellement à tout licenciement lié à la fusion de l'ancien personnel des deux communes fusionnées, pour une durée de 2 ans.

#### **Art. 12 Documents et archives**

Les documents et archives des deux communes seront réunis pour former les archives de la nouvelle commune.

#### **Art. 13 Commissions**

<sup>1</sup>Selon l'art. 30 LCo, une séance constitutive du conseil général devra être prévue dans les 60 jours suivant l'élection. La nouvelle commune reconstituera, jusqu'au terme de la législature 2016-2021, les commissions instituées, à savoir :

<sup>2</sup>La commission financière formée d'au moins 7 membres, dont un d'Autafond. Le représentant d'Autafond à la commission financière est désigné par le conseil général de la nouvelle commune.

<sup>3</sup>La commission d'aménagement formée d'au moins 7 membres, dont un d'Autafond. Le représentant d'Autafond à la commission d'aménagement est désigné par le conseil général de la nouvelle commune ou par le conseil communal.

<sup>4</sup>Lors de la constitution de la commission scolaire, une représentation équitable des deux anciennes communes sera garanti, dans la mesure du possible, jusqu'à la fin de la législature en 2016-2021.



**Art. 14 Budget 2016**

L'établissement du budget 2016 est assuré par les nouveaux conseillères et conseillers communaux élus lors des élections anticipées 2015.

Dans un délai de quatre mois après l'entrée en vigueur de la fusion, le conseil général décide du budget 2016 après préavis de la commission financière de la nouvelle commune

**Art. 15 Comptes 2015**

Dans un délai de cinq mois après la fusion, le conseil général de la nouvelle commune acceptera les comptes 2015 des deux anciennes communes, après examen par l'organe de révision de chaque ancienne commune et sur préavis de la nouvelle commission financière.

**Art. 16 Investissements**

<sup>1</sup>La liste des investissements en cours et des investissements planifiés mais pas encore réalisés fait partie intégrante de la présente convention. (Annexe)

<sup>2</sup>Les projets d'investissement préalablement engagés par les anciennes communes seront considérés de manière prioritaire. L'obligation de réaliser ces projets échoit en 2026.

**Art. 17 Conventions et contrats**

La nouvelle commune reprend toutes les conventions publiques et privées existantes dans chacune des deux communes qui fusionnent.

**Art. 18 Règlements**

<sup>1</sup>Tous les règlements communaux seront unifiés dans un délai de deux ans, selon les dispositions de l'article 141 LCo. Les anciens règlements restent en vigueur jusqu'à leur unification.

<sup>2</sup>Lorsqu'une commune ne dispose pas d'un règlement approuvé, c'est le règlement de l'autre commune qui lui est applicable.

**Art. 19 Aide financière à la fusion**

Il est pris acte que l'Etat de Fribourg devrait verser, sous réserve de l'approbation de la convention de fusion par le Grand Conseil, au titre d'aide financière à la fusion, le montant déterminé de 559'000 francs.

Belfaux, le 10 décembre 2014

**Pour la Commune de Belfaux**

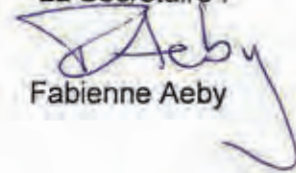
Le Syndic :

Jean-Bernard Schenevey



La Secrétaire :

Fabienne Aeby



**Pour la Commune d'Autafond**

Le Syndic :

Adrien de Steiger



La Secrétaire :

Laurence Aebischer



**PLAN FINANCIER INVESTISSEMENTS PROJETS 2014-2018**

DEPENSES	2014	2015	2016	2017	2018
	Budget				
<b>0 ADMINISTRATION</b>					
Nouvelle administration, rénovation, utilisation combles				500'000	500'000
<b>2 ENSEIGNEMENT ET FORMATION</b>					
Adapter système informatique des écoles au projet Fri-Tic		100'000	100'000		
<b>Bâtiments</b>					
Aménagement ancien bureau administration pour l'école	32'000				
Crédit d'étude agrandissement école et locaux (crédits Fr. 20'000.-+ 250'000.-)	235'000				
Mise en conformité chaufferie et dégazage citerne	20'000				
Installation de gradins dans le talus (crédits 35'000.-+45'000)			80'000		
Surélévation bâtiment scolaire (crédits 145'000.- + 1'518'000.-)	10'000				
Aménagement extérieurs du complexe scolaire et sportif pour les besoins des écoles et du public			100'000		
<b>6 TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS</b>					
Eclairage public Grands Esserts	20'000				
Concept Valtraloc, étude (crédits 32'000.- + 95'000.-)crédit complém.	36'000	15'000			
Route de Fribourg, adaptation concept Valtraloc	20'000				
Trottoir et marquage des places de parc rte sur Le Ru		62'000			
Réalisation Valtraloc : Mouton-La Sonnaz		740'000			
Réfection route de Lossy			570'000	570'000	
Accès pour le quartier En La				400'000	100'000
Véhicule édilitaire, transporteur				200'000	
Etablissement d'un parcours mobilité douce entre Schiffenen-Seedorf, étape Belfaux - Lossy			30'000		
Ch. de la Ferme		50'000			

JRS  
lg  
la

	2014	2015	2016	2017	2018
	Budget				
<b>Energie</b>					
Eclairage public	65'000				
<b>7 PROTECTION ET AMENAGEMENT DE L'ENVIRONNEMENT</b>					
<b>Eau potable</b>					
Adduction d'eau et défense incendie Praz Novy	10'000				
Adduction d'eau et défense incendie quartier Champ Barra et bouclage réseau d'eau potable	86'000				
Adduction d'eau et défense incendie quartier ch. la Ferme	10'000				
Mise en conformité et rénovation réservoir Combarod	80'000				
Adduction d'eau - conduite de transport liaison quartier Grands-Esserts à la route En-Verdau	10'000				
Route de Lossy, réfection conduite				90'000	90'000
Équipement Champ Bonjard II défense incendie, éclairage				100'000	
Équipement Prés de l'Etang défense incendie, éclairage					100'000
<b>Eau usée</b>					
Collecteur Grands-Esserts	10'000				
Collecteur quartier Baretta (mise en séparatif)				300'000	
Collecteur rte de Lossy				700'000	700'000
Etude collecteur rte de la Rosière	12'000				
Collecteur rte de la Rosière (mise en séparatif)	511'500				
<b>Déchetterie</b>					
Agrandissement et modification	200'000				
<b>Aménagement du territoire</b>					
Révision du PAL (crédits votés Fr. 100'000.- + 50'000.-)	30'000	50'000			

2

PPS  
 15  
 BA  
 1a

		2014	2015	2016	2017	2018
		Budget				
<b>9 FINANCES ET IMPÔTS</b>						
Immeubles du patrimoine financier						
Aménagement nouvelle administration		20'000				
Bâtiment scolaire petite enfance, édilité, pompiers, Arsenal			500'000	2'000'000	2'000'000	
Arsenal y.c. transformtions			1'500'000			
<b>TOTAUX</b>		<b>1'417'500</b>	<b>3'017'000</b>	<b>2'880'000</b>	<b>4'860'000</b>	<b>1'490'000</b>
		cumul	4'434'500	7'314'500	12'174'500	13'664'500
Belfaux, le 22 octobre 2013 / alm						

<b>PLAN FINANCIER INVESTISSEMENTS PROJETS 2014-2018</b>						
	2014	2015	2016	2017	2018	
	Budget					
<b>RECETTES</b>						
<b>0 ADMINISTRATION</b>						
<b>Bâtiments</b>						
Subvention surélévation école	190'153					
<b>6 TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS</b>						
Subventions Valtraloc Mouton-La Sonnaz			370000			
<b>7 PROTECTION ET AMENAGEMENT DE L'ENVIRONNEMENT</b>						
<b>Eau potable</b>						
Taxes raccordement eau potable	100'000	100'000	100'000	100'000	100'000	
Subvention défense incendie Grands Esserts ECAB)						
Subvention défense incendie Pra-Novy (ECAB)						
Subvention défense incendie quartier Cham p Barra	9'700					
Subvention défense incendie quartier Ch. de la Ferme	6'000					
Subvention défense incendie tronçon Mouton-la Sonnaz		25'000				
<b>Eau usée</b>						
Taxes raccordement eau usée	150'000	60'000	60'000	60'000	60'000	
Bassin de rétention de la Sonnaz, part Commune de Corminboeuf		30'723				

PMS  
 B  
 A  
 la

	2014	115	2016	2017	2018
	Budget				
9 IMMEUBLES DU PATRIMOINE					
Prélèvement sur provision pour installation des gradins			20'000		
Subvention Bâtiment scolaire Champ Bonjard, terrain	40'000				400'000
<b>TOTAUX</b>	<b>495'853</b>	<b>215'723</b>	<b>550'000</b>	<b>160'000</b>	<b>560'000</b>
	cumul	711'576	1'261'576	1'421'576	1'981'576

Belfaux, le 22 octobre 2013 / alm

JRS  
Lj  
SA  
la

## Commune d'Autafond - Plan des investissements 2014 - 2019

Année de référence	2014
Période	2014 - 2019
Auteur	Conseil communal d'Autafond
Elaboré le	04.02.2014

N°	Projet	Priorité	Brut	Inv						
				2014	2015	2016	2017	2018	2019 Ultérieurs	
1	Mensuration cadastrale		10'000.00	10'000.00						
2	Eclairage public		2'500.00	2'500.00						
3	Plan d'aménagement local		21'500.00	21'500.00						
4	Livre sur l'histoire d'Autafond		500.00	500.00						
5	Réfection de la route d'Autafond		à l'étude							
6	Autres									

SPRS  
 16  
 12



## Loi

du

### relative à la fusion des communes d'Autafond et Belfaux

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 1, 133 et 134d de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes;

Vu la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes;

Vu le résultat de la votation du 8 mars 2015 des communes d'Autafond et Belfaux;

Vu le message du Conseil d'Etat du 5 mai 2015;

Sur la proposition de cette autorité,

#### *Décète:*

##### **Art. 1**

Les décisions des communes d'Autafond et Belfaux de fusionner avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016 sont entérinées.

##### **Art. 2**

La commune nouvellement constituée porte le nom de Belfaux.

##### **Art. 3**

<sup>1</sup> En conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016:

- a) les territoires des communes d'Autafond et Belfaux sont réunis en un seul territoire, celui de la nouvelle commune de Belfaux; le nom d'Autafond cesse d'être le nom d'une commune pour devenir le nom d'un village sis sur le territoire de la nouvelle commune de Belfaux;

## Gesetz

vom

### über den Zusammenschluss der Gemeinden Autafond und Belfaux

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 1, 133 und 134d des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden;

gestützt auf das Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse;

gestützt auf das Resultat der Abstimmung vom 8. März 2015 in den Gemeinden Autafond und Belfaux;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 5. Mai 2015;

auf Antrag dieser Behörde,

#### *beschliesst:*

##### **Art. 1**

Die Beschlüsse der Gemeinden Autafond und Belfaux, sich mit Wirkung auf den 1. Januar 2016 zusammenzuschliessen, werden genehmigt.

##### **Art. 2**

Die neue Gemeinde trägt den Namen Belfaux.

##### **Art. 3**

<sup>1</sup> Infolgedessen gilt ab dem 1. Januar 2016 Folgendes:

- a) Die Gemeindegebiete von Autafond und Belfaux werden zu einem einzigen Gemeindegebiet vereinigt, demjenigen der neuen Gemeinde Belfaux. Der Name Autafond ist von diesem Zeitpunkt an kein Gemeinename mehr; er wird zum Namen eines Dorfes auf dem Gemeindegebiet der neuen Gemeinde Belfaux.

- b) les bourgeois d'Autafond deviennent bourgeois de la commune de Belfaux;
- c) l'actif et le passif des communes d'Autafond et Belfaux sont réunis pour constituer le bilan de la nouvelle commune de Belfaux.

<sup>2</sup> Pour le reste, les dispositions de la convention entérinée le 8 mars 2015 par les communes d'Autafond et Belfaux sont applicables.

#### **Art. 4**

<sup>1</sup> L'Etat verse à la nouvelle commune de Belfaux un montant de 559 000 francs au titre d'aide financière à la fusion.

<sup>2</sup> Cette aide financière est versée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

#### **Art. 5**

La loi du 11 février 1988 déterminant le nombre et la circonscription des districts administratifs (RSF 112.5) est modifiée comme il suit:

##### **Art. 2** District de la Sarine

Le district de la Sarine est composé des trente et une communes suivantes:

... (*suppression du nom «Autafond»*).

#### **Art. 6**

<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.

- b) Die Ortsbürger von Autafond werden Ortsbürger der Gemeinde Belfaux.
- c) Die Aktiven und Passiven der Gemeinden Autafond und Belfaux werden vereinigt und bilden die Bilanz der neuen Gemeinde Belfaux.

<sup>2</sup> Im Übrigen gelten die Bestimmungen der Vereinbarung, die von den Gemeinden Autafond und Belfaux am 8. März 2015 genehmigt wurde.

#### **Art. 4**

<sup>1</sup> Der Staat zahlt der neuen Gemeinde Belfaux an den Zusammenschluss einen Beitrag von 559 000 Franken.

<sup>2</sup> Die Finanzhilfe wird ab dem 1. Januar 2017 ausgerichtet.

#### **Art. 5**

Das Gesetz vom 11. Februar 1988 über die Zahl und den Umfang der Verwaltungsbezirke (SGF 112.5) wird wie folgt geändert:

##### **Art. 2** Saanebezirk

Der Saanebezirk besteht aus folgenden einunddreissig Gemeinden:

... (*Streichung des Namens «Autafond»*).

#### **Art. 6**

<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

GRAND CONSEIL

2015-DIAF-35

**Projet de loi :**  
**Fusion des communes de Belfaux et Autafond**

*Propositions du Bureau du Grand Conseil BR*

---

*Présidence* : David Bonny

*Vice-présidence* : Benoît Rey, Bruno Boschung

*Membres* : Antoinette Badoud, Charles Brönnimann, Linus Hayoz, Markus Ith, Albert Lambelet, Pierre Mauron, André Schneuwly, André Schoenenweid, Laurent Thévoz, Emanuel Waeber, Andréa Wassmer

Entrée en matière

Par 12 voix sans opposition ni abstention (2 membres sont excusés), le Bureau propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 12 voix sans opposition ni abstention (2 membres sont excusés), le Bureau propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

Le Bureau décide que l'objet sera traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

---

Le 12 juin 2015

Anhang

GROSSER RAT

2015-DIAF-35

**Gesetzesentwurf:**  
**Zusammenschluss der Gemeinden Autafond und Belfaux**

*Antrag des Büros des Grossen Rates BR*

---

*Präsidium* : David Bonny

*Vize-Präsidium* : Benoît Rey, Bruno Boschung

*Mitglieder* : Antoinette Badoud, Charles Brönnimann, Linus Hayoz, Markus Ith, Albert Lambelet, Pierre Mauron, André Schneuwly, André Schoenenweid, Laurent Thévoz, Emanuel Waeber, Andréa Wassmer

Eintreten

Mit 12 Stimmen ohne Gegenstimme und Enthaltung (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt das Ratsbüro dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 12 Stimmen ohne Gegenstimme und Enthaltung (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt das Ratsbüro dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Das Büro beschliesst, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

---

Den 12. Juni 2015

**Message 2015-DIAF-37**

5 mai 2015

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi relative à la fusion des communes de  
Bas-Vully et Haut-Vully**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi donnant force de droit à la fusion des communes de Bas-Vully et Haut-Vully.

Le présent message se divise selon le plan suivant:

<b>1. Historique</b>	<b>1</b>
<b>2. Données statistiques</b>	<b>1</b>
<b>3. Conformité au plan de fusions</b>	<b>2</b>
<b>4. Aide financière</b>	<b>2</b>
<b>5. Commentaires sur la convention de fusion</b>	<b>2</b>
<b>6. Commentaires sur le projet de loi</b>	<b>2</b>
<b>7. Modification de la loi déterminant le nombre et la circonscription des districts administratifs</b>	<b>2</b>

**1. Historique**

En 2003, un premier projet de fusion entre les communes de Bas-Vully et Haut-Vully a été refusé par l'assemblée communale de Bas-Vully.

Dans un sondage réalisé en 2012, les habitants des deux communes se déclaraient favorables à leur union.

En mai 2014, les deux conseils communaux annonçaient l'élaboration d'une convention de fusion; un premier projet a été transmis au Service des communes à la fin juin 2014.

Le 11 novembre 2014, les conseils communaux de Bas-Vully et Haut-Vully ont déposé le projet définitif de la convention de fusion au Service des communes.

Les conseils communaux de Bas-Vully et Haut-Vully ont signé la convention de fusion en date du 8 décembre 2014.

Une séance d'information pour la population a été organisée le 3 février 2015.

La fusion des deux communes a été soumise, le 8 mars 2015, au vote populaire des communes de Bas-Vully et Haut-Vully. Les résultats ont été les suivants:

> Bas-Vully	1551 électeurs	900 votes valables
	713 oui	187 non
> Haut-Vully	1103 électeurs	731 votes valables
	371 oui	360 non

**2. Données statistiques**

	<b>Bas-Vully</b>	<b>Haut-Vully</b>	<b>Fusion</b>
Population légale au 31.12.2010	1963	1369	3332
Population légale au 31.12.2013	2033	1360	3393
Surface en km <sup>2</sup>	9,90	7,64	17,54
Coefficients d'impôts			
– personnes physiques, en %	62,3	58,3	60,0
– personnes morales, en %	62,3	58,3	60,0
– contribution immobilière, en ‰	1,50	1,50	1,50
Péréquation financière 2015			
– indice du potentiel fiscal IPF	103,12	156,31	124,80
– indice synthétique des besoins ISB	102,32	94,86	99,46

### 3. Conformité au plan de fusions

La fusion des communes de Bas-Vully et Haut-Vully correspond au projet «Vully» du plan de fusion établi par le Préfet du Lac et approuvé par le Conseil d'Etat en date du 28 mai 2013.

### 4. Aide financière

L'aide financière correspond à la somme des montants obtenus en multipliant, pour chaque commune concernée, le montant de base par le multiplicateur. Le montant de base s'élève à 200 francs par commune, multiplié par le chiffre de sa population légale qui est établi au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC; RSF 141.1.1). La loi étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, c'est la population légale au 31 décembre 2010 qui est retenue. Le multiplicateur équivalait à 1,0 unité lorsque deux communes fusionnent.

Ainsi les communes bénéficieront d'une aide financière qui s'élève à

- > 392 600 francs pour une population légale de 1963 habitants pour la commune de Bas-Vully et de
- > 273 800 francs pour une population légale de 1369 habitants pour la commune de Haut-Vully,

soit au total un montant de 666 400 francs.

L'aide financière est versée dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion. La fusion des communes de Bas-Vully et Haut-Vully sera effective au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Le versement interviendra donc en 2017 dans les limites des moyens mis à disposition par la LEFC.

### 5. Commentaires sur la convention de fusion

La convention de fusion, dont une copie est annexée au présent message, est le document soumis pour approbation aux citoyennes et citoyens des communes de Bas-Vully et Haut-Vully, conformément à l'article 134d de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1). Les corps électoraux se sont prononcés le 8 mars 2015.

Le nom «Mont-Vully» a fait l'objet d'un examen préalable auprès de la Commission cantonale et de l'Office fédéral de topographie swisstopo.

### 6. Commentaires sur le projet de loi

L'article 1 du projet de loi précise la date à laquelle la fusion des deux communes prendra effet.

L'article 2 indique le nom de la nouvelle commune.

L'article 3 reprend quelques éléments importants de la convention de fusion, réglant les problèmes des limites territoriales, des bourgeois et du bilan de chaque commune.

L'article 4 fixe le montant de l'aide financière relative à la fusion et précise les modalités de versement.

### 7. Modification de la loi déterminant le nombre et la circonscription des districts administratifs

A la suite de la fusion des communes de Bas-Vully et Haut-Vully, la loi du 11 février 1988 déterminant le nombre et la circonscription des districts administratifs (RSF 112.5) doit être modifiée. Dès l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016 de la présente fusion, les noms des communes de Bas-Vully et Haut-Vully sont supprimés et le nom de la nouvelle commune issue de la fusion, soit la commune de Mont-Vully, est ajouté.

#### Annexe:

—

Convention de fusion

**Botschaft 2015-DIAF-37**

5. Mai 2015

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Gesetzesentwurf über den Zusammenschluss der Gemeinden  
Bas-Vully und Haut-Vully**

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zum Gesetz, das dem Zusammenschluss der Gemeinden Bas-Vully und Haut-Vully Rechtskraft verleiht.

Die Botschaft gliedert sich in folgende Abschnitte:

<b>1. Geschichtliches</b>	<b>3</b>
<b>2. Statistische Daten</b>	<b>3</b>
<b>3. Übereinstimmung mit dem Fusionsplan</b>	<b>4</b>
<b>4. Finanzhilfe</b>	<b>4</b>
<b>5. Kommentar zur Fusionsvereinbarung</b>	<b>4</b>
<b>6. Kommentar zum Gesetzesentwurf</b>	<b>4</b>
<b>7. Änderung des Gesetzes über die Zahl und den Umfang der Verwaltungsbezirke</b>	<b>4</b>

**1. Geschichtliches**

Im Jahr 2003 wurde ein erstes Fusionsprojekt der Gemeinden Bas-Vully und Haut-Vully von der Gemeindeversammlung Bas-Vully abgelehnt.

Anlässlich einer 2012 durchgeführten Umfrage hat sich die Bevölkerung der beiden Gemeinden für einen Zusammenschluss ausgesprochen.

Im Mai 2014 kündigten die beiden Gemeinderäte die Ausarbeitung einer Fusionsvereinbarung an; ein erster Entwurf wurde dem Amt für Gemeinden Ende Juni 2014 zugestellt.

Am 11. November 2014 haben die Gemeinderäte von Bas-Vully und Haut-Vully beim Amt für Gemeinden den definitiven Entwurf der Fusionsvereinbarung eingereicht.

Die Fusionsvereinbarung wurde von den Gemeinderäten von Bas-Vully und Haut-Vully am 8. Dezember 2014 unterzeichnet.

Am 3. Februar 2015 wurde eine Informationssitzung für die Bevölkerung durchgeführt.

Der Zusammenschluss wurde am 8. März 2015 in den Gemeinden Bas-Vully und Haut-Vully einer Volksabstimmung unterbreitet. Die Abstimmung ergab folgende Resultate:

> Bas-Vully	1551 Stimmberechtigte	900 gültige Stimmen
	713 Ja	187 Nein
> Haut-Vully	1103 Stimmberechtigte	737 gültige Stimmen
	371 Ja	360 Nein

**2. Statistische Daten**

	<b>Bas-Vully</b>	<b>Haut-Vully</b>	<b>Fusion</b>
Zivilrechtliche Bevölkerung am 31.12.2010	1963	1369	3332
Zivilrechtliche Bevölkerung am 31.12.2013	2033	1360	3393
Fläche in km <sup>2</sup>	9,90	7,64	17,54
Steuerfüsse			
– natürliche Personen, in %	62,3	58,3	60,0
– juristische Personen, in %	62,3	58,3	60,0
– Liegenschaftssteuer, in %	1,50	1,50	1,50
Finanzausgleich 2015			
– Steuerpotenzialindex StPI	103,12	156,31	124,80
– Synthetischer Bedarfsausgleich SBI	102,32	94,86	99,46

### 3. Übereinstimmung mit dem Fusionsplan

Der Zusammenschluss der Gemeinden Bas-Vully und Haut-Vully entspricht dem Projekt «Vully» des vom Oberamtmann des Seebezirks erstellten und vom Staatsrat am 28. Mai 2013 genehmigten Fusionsplans.

### 4. Finanzhilfe

Die Finanzhilfe entspricht der Summe der Beträge, die sich für jede betroffene Gemeinde aus der Multiplikation des Grundbetrags mit dem Multiplikator ergeben. Der Grundbetrag beläuft sich auf 200 Franken pro Gemeinde, multipliziert mit ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl. Massgebend ist die Bevölkerungszahl zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG, SGF 141.1.1). Das Gesetz ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten, daher wird die zivilrechtliche Bevölkerung am 31. Dezember 2010 berücksichtigt. Beim Zusammenschluss von zwei Gemeinden beträgt der Multiplikator 1,0. Somit erhalten die Gemeinden eine Finanzhilfe, die sich für

- > die Gemeinde Bas-Vully, bei einer zivilrechtlichen Bevölkerung von 1963 Einwohnern, auf 392 600 Franken und für
- > die Gemeinde Haut-Vully, bei einer zivilrechtlichen Bevölkerung von 1369 Einwohnern, auf 273 800 Franken

beläuft, also insgesamt einen Betrag von 666 400 Franken.

Die Finanzhilfe wird in dem auf das Inkrafttreten des Zusammenschlusses folgenden Jahr ausgerichtet. Der Zusammenschluss der Gemeinden Bas-Vully und Haut-Vully erfolgt auf den 1. Januar 2016, die Zahlung wird demzufolge 2017 im Rahmen der verfügbaren und durch das GZG zur Verfügung gestellten Mittel vorgenommen.

### 5. Kommentar zur Fusionsvereinbarung

Die Vereinbarung über den Zusammenschluss (Kopie in der Beilage) wurde gemäss Artikel 134d des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) den Stimmbürgerinnen und -bürgern von Bas-Vully und Haut-Vully unterbreitet. Die Stimmberechtigten stimmten am 8. März 2015 darüber ab.

Der Name «Mont-Vully» war Gegenstand einer Vorprüfung durch die kantonale Nomenklaturkommission und des Bundesamtes für Landestopographie swisstopo.

### 6. Kommentar zum Gesetzesentwurf

Artikel 1 des Gesetzesentwurfs legt das Datum fest, an dem der Zusammenschluss der beiden Gemeinden wirksam wird.

Artikel 2 nennt den Namen der neuen Gemeinde.

Artikel 3 hält wesentliche Elemente der Fusionsvereinbarung fest. Dazu gehören die Gemeindegrenzen, das Ortsbürgerrecht und die Bilanz jeder Gemeinde.

Artikel 4 legt den Betrag der Finanzhilfe an den Zusammenschluss und die Auszahlungsmodalitäten fest.

### 7. Änderung des Gesetzes über die Zahl und den Umfang der Verwaltungsbezirke

Infolge des Zusammenschlusses der Gemeinden Bas-Vully und Haut-Vully muss das Gesetz vom 11. Februar 1988 über die Zahl und den Umfang der Verwaltungsbezirke geändert werden. Nach Inkrafttreten der erwähnten Fusion am 1. Januar 2016 werden die Gemeindepnamen Bas-Vully und Haut-Vully gestrichen und der Name der aus dem Zusammenschluss entstandenen neuen Gemeinde, Mont-Vully, hinzugefügt.

\_\_\_\_\_

#### Beilage:

—  
Vereinbarung über den Zusammenschluss

## CONVENTION DE FUSION

entre les communes  
du Haut-Vully et Bas-Vully

**La commune du Haut-Vully,**  
représentée par son syndic, Noyer Jean-Philippe et son secrétaire, Ischi Willy

**La commune du Bas-Vully,**  
représentée par son syndic, Burnier Pierre-André et sa secrétaire, Mettraux Caroline

passent la présente convention de fusion

### Article premier Territoire / Date

Les territoires des communes du Haut-Vully et Bas-Vully sont réunis et ne forment plus qu'une seule commune dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

### Art. 2 Nom

<sup>1</sup> Le nom de la nouvelle commune est Mont-Vully.

<sup>2</sup> Les noms de Bas-Vully et Haut-Vully cessent d'être des noms de communes. La nouvelle commune comprend les villages de Praz, Nant, Sugiez, Lugnorre, Môtier, Mur FR, Joressens et Sur le Mont.

### Art. 3 Armoiries

Les armoiries de la nouvelle commune sont définies comme suit:

Coupé : de gueules (rouge) à deux clés d'or (jaune) passées en sautoir, et : d'argent (blanc) à deux ceps de vigne de sinople (vert) mouvants de la pointe de l'écu, fruité chacun d'une grappe de raisin d'azur (bleu) chargé de 4 feuilles de sinople (4 x 2 = les 8 villages) soutenus d'un échelas d'or. Un filet en fasce voutée de sinople, représentant le Mont-Vully, brochant sur le coupé.



### Art. 4 Bourgeoisie

Les bourgeois des communes du Haut-Vully et Bas-Vully deviennent bourgeois de la nouvelle commune.

### Art. 5. Patrimoine

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, tous les actifs et passifs des communes du Haut-Vully et Bas-Vully sont repris par la nouvelle commune.



**Art. 6 Coefficients et taux d'impôts**

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, les coefficients et taux d'impôts de la nouvelle commune seront les suivants :

- impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques : 60 % de l'impôt cantonal de base
- impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales : 60 % de l'impôt cantonal de base
- contribution immobilière : 1.5 % de la valeur fiscale
- droits sur les successions et donations : 70 % de l'impôt cantonal
- droits de mutation sur les transferts immobiliers : fr. 1.- par franc dû à l'Etat

**Art. 7 Conseil communal**

<sup>1</sup> En application de l'article 136b al. 1 et 2 LCo, les élections en vue du renouvellement intégral des conseils communaux auront lieu en automne 2015. La date exacte sera fixée ultérieurement. Le Conseil d'Etat convoquera le corps électoral.

<sup>2</sup> L'entrée en fonction des autorités de la nouvelle commune est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

<sup>3</sup> Pour la période du 1er janvier 2016 aux élections communales générales de 2021, le conseil communal de la nouvelle commune est formé de 9 membres, selon la répartition suivante :

- Cercle électoral du Haut-Vully : 4 membres
- Cercle électoral du Bas-Vully : 5 membres

**Art. 8 Election complémentaire**

<sup>1</sup> En cas d'élection complémentaire durant la législature 2016 – 2021, le cercle électoral ayant perdu un conseiller communal sera reconstitué.

<sup>2</sup> Le changement de domicile d'un membre du conseil communal entre les deux anciennes communes n'entraîne pas d'élection complémentaire (art. 136a al. 3 LCo).

**Art. 9 Régime transitoire**

Le régime transitoire prendra fin avec le renouvellement intégral des autorités communales en 2021.

**Art. 10 Administration / Archives**

<sup>1</sup> L'administration de la nouvelle commune sera sise à Nant.

<sup>2</sup> Les documents et archives des 2 communes seront réunis, après inventaire, pour former les archives de la nouvelle commune à Nant.

### **Art. 11 Commissions**

<sup>1</sup> Dans un délai de cinq mois après la fusion, la nouvelle commune reconstituera les commissions instituées, à savoir :

- la commission financière formée d'au moins 7 membres
- la commission d'aménagement formée d'au moins 7 membres dont la majorité est désignée par l'assemblée communale
- la commission des constructions de 7 membres
- la commission de naturalisation de 5 membres

<sup>2</sup> La représentation des membres des commissions respectera la proportionnalité des deux anciennes communes.

### **Art. 12 Comptes**

Dans un délai de cinq mois après la fusion, les comptes 2015 des 2 anciennes communes seront soumis à l'assemblée communale de la nouvelle commune, après examen séparé par l'organe de révision et la commission financière de chaque ancienne commune.

### **Art. 13 Budget**

Dans un délai de cinq mois, l'assemblée communale de la nouvelle commune décidera du budget pour l'année 2016, sur préavis des 2 commissions financière réunies.

### **Art. 14 Préposé à l'agriculture**

<sup>1</sup> Les préposés à l'agriculture, actuellement en place dans les communes du Haut et Bas-Vully sont maintenus dans leur fonction jusqu'au 31 décembre 2016. En cas de démission d'un membre avant le 31 décembre 2016, le poste ne sera pas repourvu.

<sup>2</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, un seul préposé à l'agriculture sera nommé pour la nouvelle commune par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

### **Art. 15 Parchets communaux**

<sup>1</sup> Lorsqu'un parchet communal devient libre, son attribution se fera, prioritairement, à un agriculteur intéressé à sa reprise et domicilié sur le territoire de la commune.

<sup>2</sup> Lors de la fusion, les droits de bail en vigueur sont conservés. Un règlement d'attribution sera rédigé dans un délai de 2 ans après l'entrée en vigueur de la fusion.

### **Art. 16 Conventions**

La nouvelle commune reprend toutes les conventions existantes dans chacune des 2 communes qui fusionnent.

**Art. 17 Règlements**

<sup>1</sup> Tous les règlements communaux seront unifiés dans un délai de deux ans après l'entrée en force de la fusion (art. 141 LCo). Les anciens règlements restent en vigueur jusqu'à leur unification.

<sup>2</sup> Lorsqu'une commune ne dispose pas d'un règlement approuvé, c'est le règlement de l'autre commune qui lui est applicable.

**Art. 18 Aide financière**

Il est pris acte que l'Etat de Fribourg versera au titre d'aide financière à la fusion un montant 200 francs par habitant (population légale 2010), sous réserve de l'approbation de la convention de fusion par le Grand Conseil.

## APPROBATION PAR LE CONSEIL COMMUNAL


Approuvée par le Conseil communal du Haut-Vully,  
le 8 décembre 2014

Le Secrétaire :



.....  
*Ischi Willy*

Le Syndic :



.....  
*Noyer Jean-Philippe*

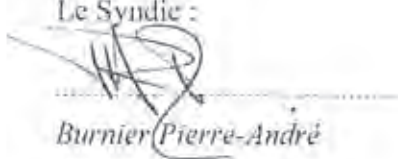
Approuvée par le Conseil communal du Bas-Vully  
le 8 décembre 2014

La Secrétaire :



.....  
*Mettraux Caroline*

Le Syndic :



.....  
*Burnier Pierre-André*

Acceptée par le vote aux urnes en date du 08.03.2015

## Loi

du

### relative à la fusion des communes de Bas-Vully et Haut-Vully

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 1, 133 et 134d de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes;

Vu la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes;

Vu le résultat de la votation du 8 mars 2015 des communes de Bas-Vully et Haut-Vully;

Vu le message du Conseil d'Etat du 5 mai 2015;

Sur la proposition de cette autorité,

#### *Décète:*

##### **Art. 1**

Les décisions des communes de Bas-Vully et Haut-Vully de fusionner avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016 sont entérinées.

##### **Art. 2**

La commune nouvellement constituée porte le nom de Mont-Vully.

##### **Art. 3**

<sup>1</sup> En conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016:

- a) les territoires des communes de Bas-Vully et Haut-Vully sont réunis en un seul territoire, celui de la nouvelle commune de Mont-Vully; les noms de Bas-Vully et Haut-Vully cessent d'être des noms de communes;

## Gesetz

vom

### über den Zusammenschluss der Gemeinden Bas-Vully und Haut-Vully

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 1, 133 und 134d des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden;

gestützt auf das Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse;

gestützt auf das Resultat der Abstimmung vom 8. März 2015 in den Gemeinden Bas-Vully und Haut-Vully;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 5. Mai 2015;

auf Antrag dieser Behörde,

#### *beschliesst:*

##### **Art. 1**

Die Beschlüsse der Gemeinden Bas-Vully und Haut-Vully, sich mit Wirkung auf den 1. Januar 2016 zusammenzuschliessen, werden genehmigt.

##### **Art. 2**

Die neue Gemeinde trägt den Namen Mont-Vully.

##### **Art. 3**

<sup>1</sup> Infolgedessen gilt ab dem 1. Januar 2016 Folgendes:

- a) Die Gemeindegebiete von Bas-Vully und Haut-Vully werden zu einem einzigen Gemeindegebiet vereinigt, demjenigen der neuen Gemeinde Mont-Vully. Die Namen Bas-Vully und Haut-Vully sind von diesem Zeitpunkt an keine Gemeinidenamen mehr.

- b) les bourgeois de Bas-Vully et Haut-Vully deviennent bourgeois de la nouvelle commune de Mont-Vully;
- c) l'actif et le passif des communes de Bas-Vully et Haut-Vully sont réunis pour constituer le bilan de la nouvelle commune de Mont-Vully.

<sup>2</sup> Pour le reste, les dispositions de la convention entérinée le 8 mars 2015 par les communes de Bas-Vully et Haut-Vully sont applicables.

#### **Art. 4**

<sup>1</sup> L'Etat verse à la nouvelle commune de Mont-Vully un montant de 666 400 francs au titre d'aide financière à la fusion.

<sup>2</sup> Cette aide financière est versée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

#### **Art. 5**

La loi du 11 février 1988 déterminant le nombre et la circonscription des districts administratifs (RSF 112.5) est modifiée comme il suit:

##### **Art. 5** District du Lac

Le district du Lac est composé des vingt communes suivantes:

... (*suppression des noms* «Bas-Vully» et «Haut-Vully» et *adjonction du nom* «Mont-Vully»).

#### **Art. 6**

<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.

- b) Die Ortsbürger von Bas-Vully und Haut-Vully werden Ortsbürger der neuen Gemeinde Mont-Vully.
- c) Die Aktiven und Passiven der Gemeinden Bas-Vully und Haut-Vully werden vereinigt und bilden die Bilanz der neuen Gemeinde Mont-Vully.

<sup>2</sup> Im Übrigen gelten die Bestimmungen der Vereinbarung, die von den Gemeinden Bas-Vully und Haut-Vully am 8. März 2015 genehmigt wurde.

#### **Art. 4**

<sup>1</sup> Der Staat zahlt der neuen Gemeinde Mont-Vully an den Zusammenschluss einen Beitrag von 666 400 Franken.

<sup>2</sup> Die Finanzhilfe wird ab dem 1. Januar 2017 ausgerichtet.

#### **Art. 5**

Das Gesetz vom 11. Februar 1988 über die Zahl und den Umfang der Verwaltungsbezirke (SGF 112.5) wird wie folgt geändert:

##### **Art. 5** Seebezirk

Der Seebezirk besteht aus folgenden zwanzig Gemeinden:

... (*Streichung der Namen* «Bas-Vully» und «Haut-Vully» und *Beifügung des Namens* «Mont-Vully»).

#### **Art. 6**

<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

GRAND CONSEIL

2015-DIAF-37

**Projet de loi :**  
**Fusion de Mont-Vully (Bas Vully et Haut Vully)**

*Propositions du Bureau du Grand Conseil BR*

---

*Présidence* : David Bonny

*Vice-présidence* : Benoît Rey, Bruno Boschung

*Membres* : Antoinette Badoud, Charles Brönnimann, Linus Hayoz, Markus Ith, Albert Lambelet, Pierre Mauron, André Schneuwly, André Schoenenweid, Laurent Thévoz, Emanuel Waeber, Andréa Wassmer

Entrée en matière

Par 12 voix sans opposition ni abstention (2 membres sont excusés), le Bureau propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 12 voix sans opposition ni abstention (2 membres sont excusés), le Bureau propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

Le Bureau décide que l'objet sera traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

---

*Le 12 juin 2015*

Anhang

GROSSER RAT

2015-DIAF-37

**Gesetzesentwurf:**  
**Zusammenschluss der Gemeinden Bas-Vully und Haut-Vully**

*Antrag des Büros des Grossen Rates BR*

---

*Präsidium* : David Bonny

*Vize-Präsidium* : Benoît Rey, Bruno Boschung

*Mitglieder* : Antoinette Badoud, Charles Brönnimann, Linus Hayoz, Markus Ith, Albert Lambelet, Pierre Mauron, André Schneuwly, André Schoenenweid, Laurent Thévoz, Emanuel Waeber, Andréa Wassmer

Eintreten

Mit 12 Stimmen ohne Gegenstimme und Enthaltung (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt das Ratsbüro dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 12 Stimmen ohne Gegenstimme und Enthaltung (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt das Ratsbüro dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Das Büro beschliesst, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

---

*Den 12. Juni 2015*

**Rapport 2014-DIAF-99**

9 juin 2015

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
sur le postulat 2013-GC-69<sup>1</sup> Schneuwly André/Bapst Markus concernant l'Agglomération,  
ses avantages et ses coûts**

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

<b>1. Introduction</b>	<b>2</b>
<hr/>	
<b>2. Généralités</b>	<b>2</b>
2.1. Les agglomérations en Suisse	3
2.1.1. Bases légales	3
2.1.2. L'agglomération statistique	3
2.1.3. La politique fédérale des agglomérations	4
2.1.4. Structures et organisations des agglomérations en Suisse	5
2.2. Les agglomérations dans le canton de Fribourg	6
2.2.1. La loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg)	6
2.2.2. Etat des lieux	6
<hr/>	
<b>3. Périmètre(s) de l'Agglomération de Fribourg</b>	<b>7</b>
3.1. Périmètre statistique	7
3.2. Périmètre institutionnel	9
3.3. Conclusion	9
<hr/>	
<b>4. Gouvernance</b>	<b>9</b>
4.1. Organes de l'agglomération et tâches selon la LAgg	9
4.2. Comparaison avec les associations de communes et au sein de l'Agglomération de Fribourg	9
4.2.1. Exécutif	9
4.2.2. Législatif	10
4.2.3. Droits populaires	10
4.2.4. Tâches	10
4.2.5. Rôle du Préfet	11
4.2.6. Conclusions	11
4.3. Relations entre l'Agglomération de Fribourg et l'Etat	11
4.3.1. Etat actuel	11
4.3.2. Bilan	11
<hr/>	
<b>5. Aménagement du territoire et mobilité</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>6. Finances</b>	<b>12</b>
6.1. Clés de répartition actuelles	12
6.2. Bilan et perspectives	13
<hr/>	
<b>7. Bilinguisme</b>	<b>13</b>
7.1. Actuel	13
7.2. Bilan et perspectives	13

<sup>1</sup> Déposé et développé le 18 septembre 2013, BGC octobre 2013 p. 2060; réponse du Conseil d'Etat le 21 janvier 2014, BGC février 2014 pp. 365ss, pris en considération le 20 février 2014, BGC février 2014 pp. 71ss.



<b>8. Considérations conclusives</b>	<b>14</b>
8.1. Evaluation de la LAgg par rapport à ses objectifs initiaux	14
8.2. Evaluation de la LAgg par rapport à la politique actuelle des agglomérations	14
8.3. Objectifs	14
8.3.1 Extension du périmètre	14
8.3.2 Optimisation du fonctionnement	15
8.4 Conclusion	16
<b>Annexe</b>	<b>17</b>

## 1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 18 septembre 2013 (BGC octobre 2013, p. 2060), les députés André Schnewly et Markus Bapst ont demandé au Gouvernement de faire le point sur la situation des agglomérations dans le canton, particulièrement celle de l'Agglomération de Fribourg. Les auteurs du postulat relèvent le très important travail déjà réalisé à ce jour par les organes de l'Agglomération de Fribourg, notamment dans le cadre de la conception des deux projets d'agglomération (PA) déposés auprès de la Confédération. Ils estiment que la forme actuelle de l'agglomération est problématique, et que le coût de son appareil administratif augmente chaque année. Ils relèvent en outre l'évolution particulière de l'Agglomération de Fribourg, en lien avec les projets de fusions communales réunissant des communes membres de l'Agglomération et des communes non-membres. Les auteurs demandent ainsi au Conseil d'Etat de présenter un rapport indiquant de manière générale s'il estime que la loi sur les agglomérations a satisfait ses attentes avec la création de l'Agglomération de Fribourg. Ils souhaitent en outre savoir si le Conseil d'Etat estime qu'il y a, ou non, doublon en matière d'aménagement du territoire entre le canton et l'Agglomération, et quelle est sa position concernant la situation particulière de la commune de Düdingen, membre d'une association de communes ayant des buts en partie similaires à l'Agglomération (Region Sense) et réfléchissant à une éventuelle sortie de l'Agglomération. Ils demandent également que le Conseil d'Etat se prononce sur la question du bilinguisme au sein de l'Agglomération de Fribourg, ainsi que sur la collaboration entre cette dernière et le canton. Ils suggèrent pour finir qu'une association de communes serait plus aisément gérable qu'une agglomération.

Dans sa réponse du 21 janvier 2014, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'accepter le postulat. Il relevait notamment que l'évolution de la politique fédérale en la matière, les expériences réalisées par l'Agglomération de Fribourg depuis sa constitution en 2008 ainsi que les évolutions à venir (fusions de communes, mise en œuvre du PA2, ...) rendaient tout à fait pertinente la réalisation d'une étude sur le sujet.

Le 20 février 2014, le Grand Conseil a accepté le postulat par 71 voix contre 12 (3 abstentions) et ainsi demandé au Conseil d'Etat de rédiger un rapport sur la question.

Un groupe de travail a été constitué sous la responsabilité de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF). Ce groupe comptait notamment des représentants de la Préfecture de la Sarine, du Service des communes, du Service de l'aménagement et des constructions, du Service de la mobilité ainsi qu'une représentante de l'Agglomération de Fribourg en la personne de sa directrice de l'époque. Le projet de rapport a en outre été soumis au Préfet de la Singine pour avis. La DIAF a par ailleurs mandaté M. Pierre-Alain Rumley, professeur à l'Université de Neuchâtel et ancien Directeur de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) pour rédiger un rapport sur l'évaluation des problèmes spécifiques à l'Agglomération de Fribourg, les différents modèles d'agglomération connus en Suisse et les pistes d'amélioration envisageables.

## 2. Généralités

Les zones urbaines de la Suisse revêtent une importance particulière comme moteurs de l'activité économique du pays et comme lieu de vie. Ainsi, en 2012, selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), 84% de la population suisse vivait dans des communes à caractère urbain, qui couvraient 41% du territoire<sup>1</sup>.

Les zones urbaines sont en outre confrontées à des défis particuliers (extension de l'urbanisation, polarisation croissante, suburbanisation...). L'une des conséquences de ces défis est la non-concordance toujours plus grande entre les limites des structures territoriales (communes, cantons...) – dont les dernières réformes d'importance datent du XIX<sup>e</sup> siècle – et les espaces dans lesquels se déroulent les activités économiques et sociales.

Les habitants, les travailleurs et les consommateurs tendent en effet à exercer leurs activités sans tenir compte des frontières politiques. Cet écart grandissant entre le cercle des

<sup>1</sup> OFS, «Nouvelle définition statistique des agglomérations et des villes 2012 – 5,9 millions de personnes vivent dans les agglomérations», communiqué de presse du 18.12.2014

décideurs/payeurs (citoyennes/contribuables) et celui des usagers implique une double conséquence<sup>1</sup>:

1. Certains services publics profitent, par effet de débordements, aux habitants d'une autre collectivité publique, habitants qui ne participent pas au financement de ces services. Ce phénomène du «passager clandestin» amène une mauvaise allocation des ressources et rend problématiques la mise à disposition et le financement des infrastructures et des services.
2. La mobilité des personnes résultant de l'organisation urbaine (phénomène de sub- et de périurbanisation) crée des problèmes en particulier dans les domaines des transports et de l'environnement. Ces problèmes exigent d'être considérés à l'échelle du territoire régional.

## 2.1. Les agglomérations en Suisse

### 2.1.1. Bases légales

La notion d'agglomération figure à l'article 50 al. 3 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), qui oblige la Confédération à «prendre en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montage». L'article 86 al. 3bis Cst. prévoit en outre que la Confédération affecte la moitié du produit net de l'impôt à la consommation sur les carburants et le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales notamment aux mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. Les actes normatifs fédéraux qui traitent directement des agglomérations restent toutefois muets sur la définition de celles-ci<sup>2</sup>.

Une définition des agglomérations est publiée par l'OFS. Dans le cadre des trois premières générations de projet d'agglomération, l'ARE a utilisé ses données tirées de la statistique de l'année 2000. Jusqu'à présent, cette définition a servi de base à la désignation par le Conseil fédéral des villes et agglomérations ayant droit à des contributions destinées aux infrastructures de transports (art. 17b de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin; RS 725.116.2), qui concrétise l'article 86 Cst.). C'est donc finalement dans l'annexe 4 de l'Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier (OUMin; RS 725.116.21) que le Conseil fédéral précise les agglomérations reconnues, correspondant aux agglomérations identifiées par l'OFS en 2000. La définition des agglomérations a été entièrement revue en 2014 dans le cadre du projet AggloSuisse (2.1.2 ci-dessous).

### 2.1.2. L'agglomération statistique

La première définition statistique des agglomérations en Suisse date de 1930. Elle a été modifiée au fil du XX<sup>e</sup> siècle, notamment en raison de l'extension des zones urbaines. Jusqu'en décembre 2014, la notion statistique retenue par la Confédération se basait sur une définition de 1980 (légèrement remaniée en 1990), et les chiffres du recensement de 2000<sup>3</sup>. La Suisse comptait alors 50 agglomérations et 5 villes isolées, regroupant 979 des 2896 communes du pays.

Une agglomération devait remplir les conditions suivantes:

- a) former un ensemble d'au minimum 20 000 habitants, grâce à la réunion des territoires de plusieurs communes adjacentes.
- b) posséder une zone centrale formée d'une commune-centre et, suivant le cas, d'autres communes offrant chacune 2000 emplois au minimum ainsi que 85 emplois (personnes occupées dans la commune) sur 100 personnes actives occupées domiciliées dans la commune. En outre, ces communes devaient soit former une zone bâtie continue avec la commune-centre ou avoir une frontière commune avec elle, soit y envoyer travailler au minimum 1/6 de leur population active occupée.
- c) une commune n'appartenant pas à la zone centrale était rattachée à l'agglomération
  - si au minimum 1/6 de sa population active occupée résidante travaillait dans la zone centrale définie précédemment et
  - si au minimum trois des cinq conditions figurant ci-dessous étaient remplies:
    1. lien de continuité de la zone bâtie avec la commune-centre de l'agglomération. Les zones non bâties (terres agricoles ou forêts) ne devaient pas dépasser deux cents mètres.
    2. la densité combinée habitants/emplois par hectare de surface urbanisée et agricole (sans les alpages) devait être supérieure à 10.
    3. la croissance démographique au cours de la décennie écoulée devait être supérieure de plus de dix points par rapport à la moyenne nationale. (Ce critère n'était valable que pour les communes qui ne faisaient pas encore partie d'une agglomération; pour les autres, il était considéré comme acquis indépendamment du taux atteint).
    4. au minimum 1/3 de la population active occupée résidante devait travailler dans la zone centrale. Les communes jouxtant deux agglomérations remplissaient également ce critère si 40% au moins de leur population active occupée résidante travaillait dans les deux zones centrales, dont au minimum 1/6 dans chacune des deux.

<sup>1</sup> Conseil fédéral, *Politique des agglomérations de la confédération* (2001), p. 24

<sup>2</sup> TANQUEREL Thierry, «Le cadre institutionnel des agglomérations en Suisse», in TANQUEREL Thierry et BELLANGER François, *Les agglomérations*, Schulthess, Genève, 2015, p. 10

<sup>3</sup> SCHULER Martin, DESSEMONTET Pierre et JOYE Dominique, *Les niveaux géographiques de la Suisse*, OFS, Neuchâtel, 2005

5. la proportion de personnes résidentes travaillant dans le secteur primaire ne devait pas dépasser le double de la moyenne nationale.

Le 18 décembre 2014, l'OFS a publié une nouvelle définition des espaces urbains suisses<sup>1</sup>. Les centres d'agglomération sont déterminés en tenant compte de la densité de la population, des emplois et des nuitées hôtelières. Les couronnes d'agglomération sont ensuite déterminées en fonction du flux des pendulaires vers le centre: une commune appartient à une couronne d'agglomération sur au moins 33.33% de sa population occupée effectue des déplacements pendulaires vers un centre d'agglomération. Sur la base des chiffres 2012, la Suisse compte donc 49 agglomérations, regroupant 1099 communes pour 73% de la population du pays.

A noter que cette définition de l'OFS n'a aucune portée légale. Elle est également plus pointue que la précédente définition, de sorte que la Confédération devra analyser dans quelle mesure elle pourra s'en servir de base pour réviser l'annexe 4 de l'OUMin et donc le rôle qu'elle tiendra dans l'évaluation des projets d'agglomération des prochaines générations. Il semble toutefois acquis que la nouvelle définition de l'OFS n'aura aucune incidence sur l'évaluation des projets d'agglomération de 3<sup>e</sup> génération.

### 2.1.3. La politique fédérale des agglomérations

#### *Stratégies principales*

Le Conseil fédéral a adopté la politique des agglomérations de la Confédération en 2001, sur la base d'un rapport établi par l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (devenu depuis l'Office fédéral du développement territorial, ARE) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)<sup>2</sup>. Sur la base des constats décrits ci-dessus, le Conseil fédéral a approuvé cinq stratégies principales:

1. Meilleure prise en compte des besoins particuliers de l'espace urbain dans les activités de la Confédération.
2. Meilleure collaboration verticale entre Confédération, cantons, villes et communes.
3. Incitation à une meilleure collaboration horizontale à l'intérieur des agglomérations et entre elles.
4. Intégration du réseau des villes et agglomérations suisses dans le réseau des villes européennes.
5. Sensibilisation de la population et des milieux politiques à la réalité urbaine de la Suisse.

Plusieurs mesures ont été réalisées, notamment la création de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) ou le lancement d'une série de «projets-modèles» d'agglomération

et l'élaboration d'un nouvel instrument: le projet d'agglomération (PA).

Le 18 février 2015, le Conseil fédéral a publié sa nouvelle politique des agglomérations. Dans ce rapport<sup>3</sup>, il constate que la politique des agglomérations menée par la Confédération depuis 2001 est sur la bonne voie, sans avoir pour autant atteint son but. La principale lacune relevée porte sur la place centrale accordée au thème de l'urbanisation et des transports, qui s'écarte ainsi d'une politique globale des agglomérations. La politique fédérale des agglomérations s'articule désormais autour de six thématiques stratégiques:

1. Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel;
2. Coordination de l'urbanisation et des transports;
3. Urbanisme durable et développement des espaces ouverts;
4. Renforcement de la cohésion sociale;
5. Renforcer la compétitivité;
6. Financement et compensation des charges spéciales et des charges de centre.

#### *Financement des projets d'agglomération*

Un tournant majeur a été franchi avec la création de la loi sur le fonds d'infrastructure (LFIInfr) en 2008: le volet «transports et urbanisation» des PA a ainsi été doté d'un instrument de financement, donnant ainsi une importance prépondérante aux PA, et particulièrement à leur dimension de coordination entre transports et urbanisation. La LFIInfr prévoit d'allouer sur 20 ans un montant de 6 milliards de francs à l'amélioration des infrastructures de transports dans les villes et dans les agglomérations. Lorsqu'elles répondent aux critères fédéraux, les mesures d'un PA sont financées entre 30% et 50% par des contributions fédérales. Un premier montant de 2,56 milliards a été débloqué dès 2006, pour des projets urgents. Par arrêté du 21 septembre 2010, l'Assemblée fédérale a libéré 1,51 milliard de francs pour les PA à partir de 2011. La libération des crédits intervient par étapes quadriennales, chaque étape constituant une «génération» de PA. Un montant de 1,68 milliard est destiné aux PA2, approuvés par la Confédération en 2014.

Le Fonds d'infrastructure étant limité dans le temps (2027), une solution pour pérenniser le financement du trafic d'agglomération est esquissée par la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Le Conseil fédéral a transmis le message pour la création de ce fonds aux Chambres fédérales en 2015. Ce projet devrait être voté par le peuple à l'horizon 2018–2019. Il est à noter qu'une partie des infrastructures ferroviaires étaient financées par le biais trafic d'agglomération. Depuis la création du fonds

<sup>1</sup> *L'espace à caractère urbain 2012*, OFS, Neuchâtel, 2012

<sup>2</sup> Conseil fédéral, *Politique des agglomérations de la confédération* (2001). Voir également ARE et SECO, *Evaluation et suite de la politique fédérale des agglomérations de la Confédération - Rapport à l'intention du Conseil fédéral*, 2011

<sup>3</sup> Conseil fédéral suisse (2015): *Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération*, Rapport du 18 février 2015. Berne

d'infrastructure ferroviaire (FIF) en 2016, le trafic d'agglomération est libéré de ces dépenses spécifiques.

La Confédération a en revanche échoué à donner aux PA un ancrage légal, avec l'échec du projet de loi sur le développement territorial abandonné durant la consultation en 2009. Ce projet pourrait être repris dans une prochaine révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Dans leur évaluation en 2011, l'ARE et le SECO remarquent que ce financement a eu un effet très positif, tous les cantons s'occupant ainsi de politique d'agglomération. Ils constatent toutefois qu'une majorité d'entre eux se borne aux exigences minimales de la Confédération pour le financement du trafic d'agglomération. Les projets d'agglomération, conçus initialement comme devant couvrir de vastes domaines concernés par la problématique de l'urbanisation, se sont ainsi focalisés sur ces seuls aspects.

#### 2.1.4. Structures et organisations des agglomérations en Suisse

##### Etat des lieux

Les formes données aux agglomérations en Suisse sont extrêmement variées. A ce jour, selon les analyses du Professeur Pierre-Alain Rumley, il n'existe pas de vue d'ensemble de la situation à l'échelle nationale. Il convient toutefois de constater que les agglomérations adoptent des formes intermédiaires entre deux formes juridiques «extrêmes»: la forme contractuelle ou associative et la forme institutionnelle<sup>1</sup>. En Suisse, seuls quatre cantons ont prévu une forme institutionnelle propre pour les agglomérations: les cantons de Vaud (art. 128g et 128h de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes), du Jura (art 135ss. de la loi jurassienne du 9 novembre 1978 sur les communes), de Berne (art. 137 à 158a de la loi bernoise du 16 mars 1998 sur les communes, RSB 170.11, qui prévoit la création de conférences régionales. Ces dispositions ne sont toutefois pas spécifiquement destinées aux communes urbaines) et le canton de Fribourg (loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations, LAgg; RSF 140.2). Fribourg est ainsi le seul canton à disposer d'une loi spécifiquement consacrée aux agglomérations.

Dans la pratique, seules cinq agglomérations sont constituées sur la base de ces dispositions légales: le Syndicat d'agglomération de Délémont, les conférences régionales Berne-Mittelland, Oberland-Ost et Emmental ainsi que l'Agglomération de Fribourg. Dans le canton de Vaud, les agglomérations existantes ont opté pour d'autres formes.

Il convient toutefois de noter qu'au sens juridique, l'association de communes selon les articles 109ss de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1) est une forme de collaboration institutionnelle, et non associative

au sens des articles 60ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210).

##### Recommandations de la Conférence tripartite des agglomérations

Si la Confédération n'impose aucune structure particulière pour l'organisme responsable du dépôt d'un PA, elle a constaté dès l'origine de sa politique l'importance de donner aux agglomérations des structures fortes. Le Conseil fédéral remarquait ainsi:

«Ces expériences [menées dans les pays européens] montrent qu'il est important de doter une zone urbaine d'une structure juridique propre et de lui attribuer certaines tâches assumées seule ou en collaboration avec les communes appartenant au même périmètre. En ce qui concerne l'organisation de ces institutions, quelques grandes lignes peuvent être tirées des expériences européennes: volonté et initiative locales; participation de la population; élections des délégués aussi directe que possible; délégation de tâches liées à l'aménagement du territoire, aux transports, aux équipements [...], à la protection de l'environnement, aux loisirs, aux infrastructures [...], et aux hôpitaux; possibilité d'application forcées des décisions; indépendance financière.»<sup>2</sup>

Le Conseil fédéral a par ailleurs placé en tête des thématiques stratégiques de sa politique des agglomérations 2016+ la «Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel».

En 2004, la CTA a publié un rapport complet sur les formes de collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, ainsi que des recommandations. La CTA distingue deux formes de collaboration, selon leurs constitutions juridiques: les modèles à structure horizontale (à caractère généralement facultatif et résultant d'un processus de négociation entre communes) et ceux à structure verticale (basés sur des principes ancrés dans le droit supérieur, plus contraignants pour les communes concernées). La CTA présente en outre les «solutions extrêmes» que peuvent prendre ces formes de collaboration, de la fusion de l'ensemble des communes du périmètre pour la forme horizontale à l'institution d'un niveau institutionnel supplémentaire (doté d'un territoire fixe, d'une souveraineté fiscale et d'autorités élues démocratiquement).

<sup>1</sup> TANQUERELThierry, op. cit., p. 36ss

<sup>2</sup> Conseil fédéral, *Politique des agglomérations de la confédération* (2001), pp. 24 et 25

	Solution maximale	Approche moins radicale
à structure horizontale	Création d'une grande commune	Collaboration intercommunale facultative - politique sectorielle - politique transsectorielle
à structure verticale	Création d'un niveau institutionnel supplémentaire (quatrième, voire cinquième)	Autres modèles («sans quatrième niveau») - politique sectorielle - politique transsectorielle

CTA (éd.): Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, Berne 2004, p. 43

Les recommandations de la CTA tendent à favoriser la forme de collaboration verticale, car «compte tenu des grandes oppositions d'intérêts dans les agglomérations, il ne faut plus s'attendre à ce que la collaboration horizontale, c'est-à-dire facultative, puisse encore contribuer grandement à résoudre les problèmes»<sup>1</sup>. De manière générale, la CTA constate qu'en Suisse, faute de réunir une majorité politique, les «solutions extrêmes» ne semblent pas envisageables à moyen terme. Elle préconise donc l'élaboration de modèles de collaboration pragmatiques, mais ancrés dans le droit supérieur (cantonal).

## 2.2. Les agglomérations dans le canton de Fribourg

### 2.2.1. La loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg)

La loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2) faisait suite à plusieurs interventions parlementaires visant à donner à la collaboration intercommunale une nouvelle forme, notamment autour de la Ville de Fribourg. Le Conseil d'Etat constatait dans son message N° 222 accompagnant le projet de loi sur les agglomérations<sup>2</sup> que: «en l'absence d'une structure juridique propre à l'agglomération, dotée du pouvoir décisionnel et revêtue de la légitimité démocratique, la collaboration intercommunale dans les régions urbaines est globalement insuffisante». Dans son intervention devant le Grand Conseil, Monsieur le Conseiller d'Etat Urs Schwaller, alors Directeur de l'Intérieur et rapporteur du Gouvernement, précisait les objectifs du projet de loi, soit:

1. Elargir et renforcer la collaboration intercommunale;
2. Donner plus d'efficacité et de rapidité à l'action des groupements de communes;
3. Améliorer la transparence et le contrôle démocratique de la collaboration intercommunale.

L'agglomération était alors conçue comme un complément aux formes de collaborations intercommunales mises à disposition des communes par la LCo. Elle constituait alors une alternative à la conférence régionale, à l'entente intercommunale et à l'association de communes.

### 2.2.2. Etat des lieux

Le canton de Fribourg ne compte qu'une seule agglomération au sens de la LAgg: l'Agglomération de Fribourg. L'OFS recense en 2014 quant à lui six agglomérations statistiques comprenant dans leur aire d'influence des communes fribourgeoises (voir 3.1 ci-dessous):

- > L'agglomération de Fribourg
- > L'agglomération de Bulle
- > L'agglomération de Berne
- > L'agglomération de Vevey-Montreux
- > L'agglomération de Lausanne
- > L'agglomération d'Yverdon-les-Bains

Enfin, trois entités comprenant des communes fribourgeoises ont, sous des formes juridiques variables, déposé au moins un projet d'agglomération auprès de la Confédération depuis l'introduction de cet instrument en 2001. Il s'agit, outre l'Agglomération de Fribourg, de Mobul (agglomération bulloise) et de Rivelac (agglomération de Vevey-Montreux).

### L'Agglomération de Fribourg

#### Historique

Conformément à l'article 3 al. 1 LAgg, le Conseil d'Etat a déterminé le périmètre provisoire de l'Agglomération de Fribourg par arrêté du 4 juillet 2000 (voir 3.2 ci-dessous pour l'évolution du périmètre institutionnel). L'Assemblée constitutive a siégé de 2002 à 2008 afin d'élaborer un projet de statuts de l'Agglomération de Fribourg. Après approbation par le Conseil d'Etat, ceux-ci ont été soumis au vote des citoyens des communes comprises dans le périmètre retenu par les statuts. Ces derniers ont été acceptés le 1<sup>er</sup> juin 2008 par la majorité des citoyens votants (72,5% de oui) et une majorité de communes (9 communes sur 10, les citoyens de la commune de Düdingen refusant les statuts par 61% de non).

Le 21 décembre 2007 a été remis à la Confédération le Plan directeur d'agglomération de Fribourg (projet d'agglomération de 1<sup>ère</sup> génération, PA1). Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a proposé au Parlement fédéral de ne pas cofinancer les mesures planifiées en raison de l'impact jugé trop faible du PA1 (rapport coût-utilité). A noter toutefois que le projet Poya, compris dans le PA1, a été considéré par la Confédération comme projet urgent, et cofinancé à ce titre.

Le 28 décembre 2011, l'Agglomération de Fribourg a transmis à la Confédération son projet d'agglomération de 2<sup>e</sup> génération (PA2). Sur la base de l'impact du PA2, la Confédération a décidé de cofinancer les mesures présentées à hauteur de 40%, soit le taux maximal.

<sup>1</sup> Op. cit., p. 43

<sup>2</sup> BGC Mai 1995, pp. 684ss.

### Forme juridique

L'Agglomération de Fribourg est la seule corporation de droit public constituée conformément aux dispositions de la LAgg. Elle constitue par ailleurs une communauté régionale des transports au sens de la loi sur les transports du 20 septembre 1994 (LTr; RSF 780.1).

### *Mobul*

#### Historique

L'association de communes Mobul a été fondée en 2006. Elle réunissait alors les communes de Bulle, Morlon et Riaz et lançait des études relatives au Plan régional des transports. En 2007, elle a accueilli les communes de Le Pâquier et de Vuadens, et a débuté les travaux d'élaboration du projet d'agglomération de 1<sup>re</sup> génération, déposé le 31 décembre 2007. Sur la base du rapport d'évaluation de l'ARE, ce projet d'agglomération a obtenu un cofinancement fédéral avec un taux de 35%. Mobul a en revanche choisi de ne pas déposer de projet d'agglomération de 2<sup>e</sup> génération.

#### Forme juridique

L'Association de communes Mobul est une association de communes à buts multiples au sens de la LCo, réunissant les communes de Bulle, Morlon, Le Pâquier, Riaz et Vuadens. Elle constitue par ailleurs une communauté régionale des transports au sens de la LTr.

### *Rivelac*

#### Historique

Le projet d'agglomération Rivelac a été annoncé à la Confédération en décembre 2007. Il se dénommait alors «projet d'agglomération Vevey–Montreux». Dès 2009, l'ensemble du périmètre de l'agglomération statistique a été intégré à la pré-étude, y compris les communes fribourgeoises d'Attalens, Bossonnens, Châtel-St-Denis et Remaufens. Pour des questions de cohérence territoriale, la commune de Granges a également été prise en compte, bien que ne faisant pas partie du périmètre selon l'OFS. Au terme de la pré-étude, les communes d'Attalens, Bossonnens, Granges et Remaufens ont choisi de ne pas intégrer le projet d'agglomération. Châtel-St-Denis est donc la seule commune fribourgeoise ayant participé aux travaux en vue de présenter le projet d'agglomération.

En décembre 2011, un projet d'agglomération a été déposé à l'ARE. En raison de l'impact jugé trop faible du projet d'agglomération, l'ARE a toutefois proposé aux Chambres fédérales de ne pas cofinancer les mesures proposées.

### Forme juridique

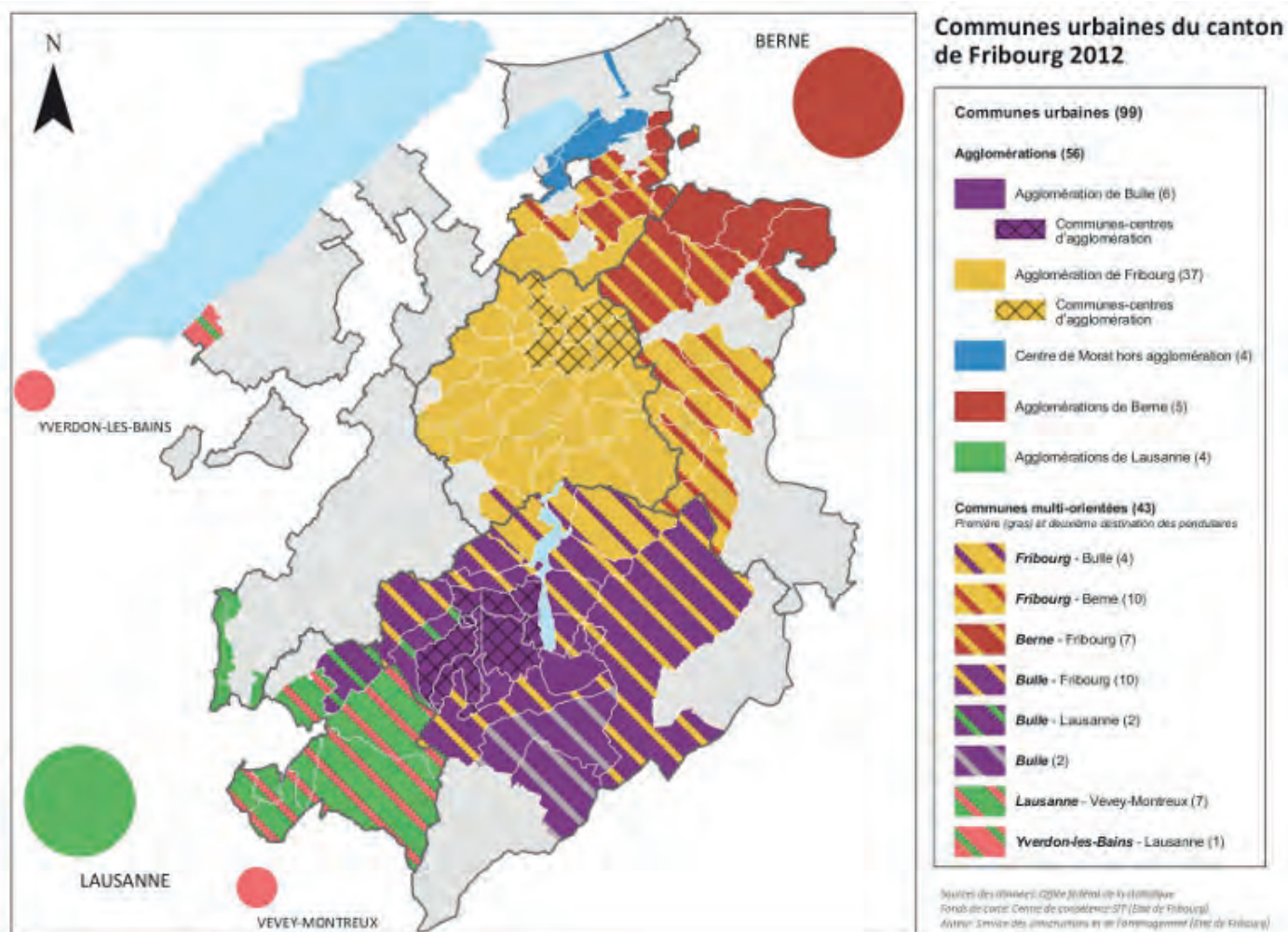
Le projet d'agglomération Rivelac est fondé sur une convention passée entre les cantons de Vaud et de Fribourg et les communes concernées de Blonay, Chardonne, Corseaux, Corsier-sur-Vevey, Jongny, La Tour-de-Peilz, Montreux, Saint-Légier-La Chiésaz, Vevey, Veytaux, Châtel-St-Denis, Noville, Rennaz, Roche et Villeneuve.

## **3. Périmètre(s) de l'Agglomération de Fribourg**

Comme il ressort du point 2.2 ci-dessus, il importe de distinguer les périmètres statistique et institutionnel de l'agglomération de Fribourg. Le périmètre statistique, fixé par l'OFS, détermine un espace relationnel, essentiellement basé sur les flux pendulaires entre communes (2.2.2 ci-dessus). Le périmètre institutionnel désigne quant à lui le territoire des communes membres de la corporation de droit public constituée conformément à la LAgg.

### **3.1. Périmètre statistique**

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a présenté en décembre 2014 la nouvelle statistique des espaces à caractère urbain, ceci afin de rendre compte des structures urbaines actuelles de la Suisse sur le plan statistique. Les espaces fonctionnels sont en premier lieu définis sur la base des mouvements de pendulaires entre les communes. Il est ainsi possible de classer chaque commune suisse dans une catégorie, en se fondant sur des critères morphologiques et fonctionnels uniformes. La période de référence des données est l'année 2012, remplaçant celle de 2000. En plus de différents types de communes à l'intérieur des agglomérations, des «communes multiorientées» sont désormais définies. Celles-ci peuvent s'orienter vers plusieurs centres d'agglomération en fonction des destinations de leurs pendulaires.



Les principales modifications en 2014 pour l'agglomération de Fribourg sont les suivantes:

- > Depuis 2012, l'agglomération de Fribourg compte 37 communes. Si l'on prend en considération la nouvelle catégorie spatiale («communes multi-orientées»), 68 communes au total sont actuellement fonctionnellement rattachées à l'agglomération de Fribourg. Cinq communes fribourgeoises font désormais partie de l'agglomération de Berne: Gempenach et Ulmiz (district du Lac) ainsi que Bösingen, Ueberstorf et Wünnewil-Flamatt (district de la Singine). Les communes de Bösingen et Wünnewil-Flamatt faisaient déjà partie de l'agglomération de Berne en 2000. La commune de Ueberstorf s'y est ajoutée en 2012.
- > Il existe désormais 17 «communes multi-orientées» tournées à la fois vers les agglomérations de Berne et de Fribourg en raison de leurs mouvements de pendulaires:
  - Les communes de Gurmels, Jeuss, Kleinböisingen, Salvenach (district du Lac), Düdingen, Heitenried et Schmitten (district de la Singine) sont prioritairement orientées vers l'agglomération de Berne.
  - Les communes de Cressier, Villarepos, Wallenried, (district du Lac), Alterswil, Brünisried, Giffers, Plas-selb, Rechthalten, St. Silvester, St. Ursen et Schmitten

(district de la Singine) sont prioritairement orientées vers l'agglomération de Fribourg.

- > 14 communes multi-orientées sont simultanément orientées vers les agglomérations de Fribourg et de Bulle en raison de leurs mouvements de pendulaires:
  - Les communes de Pont-en-Ogoz, Pont-la-Ville, La Roche (district de la Gruyère) et Vuisternens-en-Ogoz (district de la Sarine) sont prioritairement orientées vers l'agglomération de Fribourg.
  - Les communes gruériennes de Botterens, Châtel-sur-Montsalvens, Corbières, Crésuz, Gruyères, Hauteville, Marsens, Sâles, Sorens et Val-de-Charmey sont prioritairement orientées vers l'agglomération de Bulle.
- > L'agglomération de Bulle compte quant à elle 6 communes. Avec les communes multi-orientées, dont celles mentionnées ci-dessus, 24 communes lui sont fonctionnellement rattachées.

Dans l'ensemble, la part de communes à caractère urbain dans le canton continue de croître. La population de l'agglomération fribourgeoise (communes à l'intérieur de l'agglomération et 31 communes multi-orientées) atteint environ 144 000 habitants. Près de 50% des habitants du canton

vivent donc dans l'agglomération de Fribourg ou dans des communes comprises dans son aire d'influence. Son développement revêt ainsi une importance essentielle pour celui du canton en général.

### *Conséquence de la délimitation de l'OFS*

Les définitions statistiques 2000 et 2012 de l'OFS n'ont pas de caractère juridiquement contraignant. Elles sont utilisées, pour des raisons statistiques, pour définir les espaces urbains en Suisse et visent à mesurer l'urbanisation en tant que phénomène fondamental d'organisation de l'espace. La principale conséquence de la définition de l'OFS jusqu'ici était son utilisation, par la Confédération, comme base pour déterminer le périmètre des programmes d'agglomération et pour prendre des mesures dans le cadre de la Nouvelle Politique Régionale (NPR). Seules les communes situées à l'intérieur du périmètre OFS peuvent bénéficier d'un financement du trafic d'agglomération. Les projets d'agglomération institutionnels peuvent toutefois comprendre un périmètre plus restreint que celui déterminé par l'OFS. C'est le cas en ce qui concerne l'agglomération de Fribourg.

### **3.2. Périmètre institutionnel**

En 1999, des citoyens des communes de Belfaux, Corminbœuf, Fribourg, Marly et Villars-sur-Glâne ont demandé, selon les formes prévues par l'article 3 al. 1 LAgg, la constitution d'une agglomération regroupant la Ville de Fribourg et les communes avoisinantes. Par arrêté du 4 juillet 2000, le Conseil d'Etat, après avoir consulté les communes concernées, a déterminé le périmètre provisoire de l'agglomération, dans lequel il a inscrit les communes de Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Villars-sur-Glâne, Düdingen, Tafers, Belfaux, Corminbœuf et Grolley.

Le 8 juin 2006, l'Assemblée constitutive a accepté l'adhésion des communes d'Avry et Matran, à la demande de ces dernières. Le 15 mai 2007, elle a accepté la sortie du périmètre provisoire de la commune de Grolley, puis, le 19 février 2008, celle de la commune de Tafers. Le périmètre institutionnel de l'Agglomération de Fribourg est resté inchangé depuis, et compte donc actuellement les 10 communes d'Avry, Belfaux, Corminbœuf, Düdingen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne.

### **3.3. Conclusion**

Comme il ressort des points 3.1 et 3.2 ci-dessus, les périmètres de l'agglomération de Fribourg au sens statistique et au sens institutionnel sont différents. L'évolution de la définition des agglomérations par l'OFS tend par ailleurs à accroître la dichotomie entre les deux périmètres, l'Agglomération de Fribourg au sens institutionnel étant considérablement plus réduite que le périmètre fonctionnel défini notam-

ment par le flux des pendulaires. Une trop grande différence entre ces deux périmètres pourrait poser certains problèmes de gouvernance, et entraver la mise en œuvre de politiques publiques à l'échelle d'un territoire optimal. Elle risquerait par ailleurs à terme de peser sur l'évaluation par la Confédération des prochains PA de l'Agglomération de Fribourg (voir 8.3.1 ci-dessous). Une extension de l'agglomération institutionnelle serait donc souhaitable. Elle pourrait s'appuyer, le cas échéant sur les critères utilisés par l'OFS dans sa propre définition des agglomérations.

## **4. Gouvernance**

### **4.1. Organes de l'agglomération et tâches selon la LAgg**

La LAgg fixe les organes obligatoires de l'agglomération (art. 16 al. 1), soit:

1. Le corps électoral;
2. Le conseil d'agglomération;
3. Le comité d'agglomération;
4. La commission financière.

Elle prévoit en outre que l'agglomération se substitue aux communes pour les tâches qui lui sont dévolues par les statuts (art. 11 al. 2).

### **4.2. Comparaison avec les associations de communes et au sein de l'Agglomération de Fribourg**

L'agglomération au sens de la LAgg est un complément aux autres formes de collaboration intercommunale prévue par la LCo (2.1 ci-dessus). Or lesdites formes de collaboration, notamment l'association de communes, ont connu depuis une vingtaine d'années d'importantes modifications, essentiellement lors des modifications de la LCo du 4 mai 1995 (collaboration intercommunale) et du 16 mars 2006 (introduction de l'association de communes à buts multiples). Les différences essentielles entre les dispositions de la LCo (version précédant le 16 mars 2006 et version actuelle intégrant la modification<sup>1</sup> entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2015) et celles de la LAgg sont énumérées dans un tableau annexé au présent rapport.

#### **4.2.1. Exécutif**

Le Comité de direction d'une association de communes est composé d'un président et d'au moins deux autres membres,

<sup>1</sup> La loi du 7 octobre 2014 modifiant la législation en matière de droits politiques (adaptations diverses) (ROF 2014\_077) modifie également l'article 123a al. 1 LCo en supprimant la lettre d, car l'initiative en matière de participations au sens de l'article 121 al. 2 LCo n'a pas d'utilité pratique. Cette modification entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2015.



élus par l'assemblée des délégués (art. 118 LCo). Le comité d'agglomération est quant à lui composé d'au moins cinq membres qui élisent leurs président et vice-président (art. 22 LAgg). Ses membres sont élus par le Conseil d'agglomération, les statuts de l'agglomération peuvent toutefois prévoir l'élection populaire (art. 23 LAgg).

Les statuts de l'Agglomération de Fribourg prévoient l'élection des membres du Comité d'Agglomération par le Conseil d'Agglomération, parmi ses membres (art. 18 al. 1), pour une durée de cinq ans (art. 18 al. 4). Chaque commune compte un membre au Comité d'Agglomération, la commune de Fribourg dispose de deux sièges supplémentaires (art. 18 al. 2).

#### 4.2.2. Législatif

Les membres de l'assemblée des délégués d'une association de communes sont désignés par les conseils communaux (art. 115 LCo), à la différence des membres du conseil d'agglomération, élus par les assemblées communales ou les conseils généraux (art. 20 al. 2 LAgg). Tout comme pour l'élection des membres du comité d'agglomération, les statuts de l'agglomération peuvent toutefois prévoir l'élection populaire. Les délégués au sein d'une association de communes sont par ailleurs tenus de se référer à l'avis du conseil communal qui les y a désignés (art. 115 al. 4 LCo), contrairement aux membres du conseil d'agglomération.

Les statuts de l'Agglomération de Fribourg prévoient l'élection des membres du Conseil d'Agglomération par les assemblées communales ou les conseils généraux. En principe, au moins deux membres par commune sont membres du conseil communal (art. 13 al. 2). Chaque commune a droit à au moins trois conseillers, chaque tranche entière de 2 500 habitants donne droit à un conseiller supplémentaire (art. 12 al. 2).

#### 4.2.3. Droits populaires

L'agglomération et l'association de communes connaissent toutes deux l'initiative (respectivement art. 28 LAgg et art. 123a LCo), le referendum facultatif (art. 30 LAgg et art. 123d LCo) et le referendum obligatoire (art. 29 LAgg et 123e LCo). L'exercice de ces droits populaires connaît toutefois des règles différentes:

**Initiative.** Le dixième des citoyens actifs de l'agglomération ou de l'association de communes peuvent présenter une initiative, portant sur une dépense, un cautionnement, un règlement de portée générale ou une modification des statuts. La LAgg prévoit en outre la possibilité pour les conseils communaux d'un tiers des communes membres de l'agglomération de présenter une initiative.

**Referendum facultatif.** Un referendum facultatif peut être demandé par un dixième des citoyens d'une association de communes ou d'une agglomération. Il peut en outre être

demandé par un quart des conseils communaux des communes membres d'une association, et par un tiers des conseils communaux des communes membres d'une agglomération. Le referendum facultatif peut porter sur une dépense nette supérieure au montant fixé dans les statuts d'une association ou d'une agglomération, sur un cautionnement ou sur un règlement de portée générale. La LAgg élargit le champ du referendum facultatif à une modification des statuts de l'agglomération, l'admission d'une nouvelle commune et la dissolution de l'agglomération.

**Referendum obligatoire.** Le referendum obligatoire ne peut porter, dans les associations de communes, que sur une dépense dépassant le montant fixé dans les statuts. Outre ce referendum financier, l'agglomération connaît quant à elle un referendum obligatoire pour l'ajout de nouvelles tâches (voir 4.2.4 infra).

#### 4.2.4. Tâches

Avant sa modification du 16 mars 2006, la loi sur les communes exigeait des tâches connexes pour les associations de communes. Cette obligation a été abrogée par l'entrée en vigueur de la modification de 2006, qui mettait en œuvre l'article 134 de la nouvelle Constitution cantonale. Depuis lors, les associations de communes peuvent être chargées de tâches non-connexes, comme les agglomérations depuis l'entrée en vigueur de la LAgg. S'agissant de l'ajout d'une nouvelle tâche, il exige dans les associations de communes une unanimité de ces dernières lors de la révision statutaire (art. 113 al. 2). La LAgg prévoit quant à elle un referendum obligatoire, une nouvelle tâche devant être acceptée par toutes les communes et une majorité des votants. A noter que l'unanimité des communes pour l'introduction d'une nouvelle tâche n'a été introduite qu'en 2007 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008). Auparavant, l'article 29 LAgg ne prévoyait qu'une majorité des communes et des votants.

Les statuts de l'Agglomération de Fribourg chargent cette dernière des tâches d'intérêt régional suivantes (art. 3 al. 1):

1. L'aménagement du territoire;
2. La mobilité;
3. La protection de l'environnement;
4. La promotion économique;
5. La promotion touristique;
6. La promotion des activités culturelles.

L'Agglomération de Fribourg favorise en outre la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales et encourage le bilinguisme (art. 3 al. 3).

#### 4.2.5. Rôle du Préfet

L'une des différences majeures entre les associations de communes et les agglomérations réside dans le rôle qu'y peut ou peuvent jouer le ou les préfets. La LCo ne prévoit aucune limite à la participation du préfet aux organes des associations intercommunales. Les préfets sont ainsi très régulièrement désignés par les assemblées des délégués pour présider les associations de communes.

A l'inverse, l'article 36 al. 2 LAgg interdit aux préfets d'être membres du conseil d'agglomération ou du comité d'agglomération. Le Conseil d'Etat justifiait dans son message cette exclusion par la volonté d'assurer la pleine autonomie de l'agglomération et d'éviter une surcharge des préfets au détriment des autres communes du district.

#### 4.2.6. Conclusions

Le Conseil d'Etat constate que la grande liberté laissée par la LAgg aux agglomérations pour s'organiser permet à celles-ci d'opter pour une agglomération très proche de l'association de communes définie par la LCo. Il remarque toutefois que cette proximité n'est qu'une des nombreuses possibilités offertes par la LAgg, qui autorise des formes bien plus novatrices en matière de collaboration, notamment quant au mode de désignation des membres des organes de l'agglomération. En reprenant la catégorisation adoptée par la CTA (2.1.4 ci-dessus), il est possible de considérer l'agglomération telle que fixée par la LAgg comme une forme de collaboration verticale plus forte que l'association de communes, eu égard à la détermination par le Conseil d'Etat du périmètre provisoire (art. 3 al. 1 LAgg) et la possibilité de prévoir l'élection populaire pour les membres du Conseil d'agglomération (art. 20 al. 2) et du Comité d'agglomération (art. 23 al. 2).

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que, pour les aspects pour lesquels la LAgg accorde une large liberté aux agglomérations, l'Agglomération de Fribourg a opté dans ses statuts pour des solutions proches de celles prévues par les associations de communes – notamment en renonçant à la possibilité d'élection populaire pour les membres de ses organes. Cette décision a été confirmée par le Conseil d'Agglomération le 9 octobre 2014, avec le rejet d'une motion visant à introduire une élection du Comité d'Agglomération au scrutin populaire à cercle unique.

Le Conseil d'Etat constate ainsi que l'évolution de la LCo en matière de collaboration intercommunale, en accentuant la proximité entre l'association de communes et l'agglomération, nécessite de clarifier les spécificités respectives de ces modes de collaboration. Il conviendra d'examiner dans quelle mesure une adaptation de la LAgg permettrait le développement d'une agglomération plus forte, clairement distincte de l'association de communes et exploitant au mieux les principales innovations introduites par la LAgg (8.3.2 ci-dessous).

### 4.3. Relations entre l'Agglomération de Fribourg et l'Etat

#### 4.3.1. Etat actuel

Lors de la séance du Conseil d'Etat du 18 août 2009, la responsabilité de la politique fédérale des agglomérations a été attribuée à la DAEC. Le coordinateur de la politique des agglomérations est rattaché à son Secrétariat général. Il est chargé de la coordination autant à l'interne de l'Administration cantonale qu'avec les offices fédéraux et les agglomérations.

Par ailleurs, la délégation du Conseil d'Etat pour les infrastructures, présidée par le Directeur AEC et composée du Directeur EE et de la Directrice IAF rencontre régulièrement une délégation du Comité de l'Agglomération de Fribourg, notamment pour les questions relatives aux transports d'agglomération ou la mise en œuvre du projet d'agglomération.

#### 4.3.2. Bilan

Le bon accueil par la Confédération du projet d'agglomération de 2<sup>e</sup> génération de l'Agglomération de Fribourg, ainsi que sa mise en œuvre démontre le bon fonctionnement des relations entre l'Etat et l'Agglomération de Fribourg, ainsi d'ailleurs qu'avec celle de Bulle (Mobul).

L'expérience de ces dernières années a toutefois permis de constater que le traitement de questions institutionnelles (fonctionnement de l'agglomération, financement, mise en œuvre de la LAgg) nécessitait un accompagnement centré également sur ce volet. A l'occasion d'un changement de titulaire du poste de coordinateur de la politique des agglomérations au printemps 2015, le cahier des charges de ce dernier a été modifié par la DAEC, d'entente avec la DIAF, afin de prévoir des activités en lien avec cette dimension. Par ailleurs, à la demande de l'Agglomération de Fribourg, une première séance entre une délégation de son Comité et la délégation du Conseil d'Etat pour les structures territoriales – présidée par la Directrice IAF et composée des Directeurs SJ et FIN – a eu lieu le 2 avril 2015.

### 5. Aménagement du territoire et mobilité

Comme le relevait le Conseil d'Etat dans sa réponse au postulat, le projet d'agglomération est considéré comme un plan directeur régional, conformément à l'article 27 al. 1 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) pour les aspects liés à l'aménagement du territoire. Il se fonde donc notamment sur le plan directeur cantonal, au même titre que les autres plans directeurs régionaux du canton. Il n'y a donc pas doublon entre le plan directeur cantonal et le projet d'agglomération.

Lors de l'approbation des plans régionaux, le canton s'assure que ces derniers ne se contredisent pas, et qu'ils sont conformes aux instruments de planification d'ordre supérieur, notamment au plan directeur cantonal. Pour répondre aux exigences fédérales, le contenu minimum exigé par la Confédération est intégré au plan directeur cantonal en collaboration avec les agglomérations porteuses des projets d'agglomération. Le fait que la LATeC a donné un caractère de plan directeur régional au projet d'agglomération permet une intégration moins développée que dans certains cantons qui ne donnent pas de valeur contraignante aux projets d'agglomérations. Il est à relever que dans de nombreux cantons, c'est le canton qui établit les projets d'agglomération et non les communes concernées.

Le Conseil d'Etat constate que les statuts de l'Agglomération de Fribourg prévoient que l'Agglomération planifie la politique régionale de l'aménagement, coordonne les plans d'aménagement local des communes membres et collabore avec les communes et les régions limitrophes pour la coordination de leurs plans d'aménagement respectifs, notamment (art. 43 des statuts). Les communes membres restent toutefois compétentes pour l'établissement de leur plan d'aménagement local ou les éventuels plans d'aménagement de détail.

S'agissant plus spécifiquement de la place de la commune de Düdingen, le Conseil d'Etat constate qu'elle est à la fois centre régional avec la commune de Tafers pour le district de la Singine, et membre de l'Agglomération de Fribourg tant du point de vue institutionnel que statistique. Cela justifie aux yeux du Conseil d'Etat cette double appartenance, d'ailleurs prévue par l'article 24 al. 2 LATeC. De manière générale, le Conseil d'Etat estime que la commune de Düdingen est une pièce importante du centre cantonal, tant du point de vue statistique que démographique ou historique. Sa double appartenance à l'Agglomération de Fribourg et à la Région Sense est à ses yeux la traduction institutionnelle pertinente de son rôle de pont entre ces deux régions, et de son importance pour le centre cantonal.

S'agissant de la mobilité, le Conseil d'Etat rappelle que l'Agglomération de Fribourg – comme Mobul – est une communauté régionale de transport au sens des articles 17 et suivants de la loi du 20 septembre 1994 sur les transports (RSF 180.1). A ce titre, elle commande des prestations de transport public (trafic d'agglomération) qui sont cofinancées par l'Etat à hauteur de 57,5% (art. 41 de la loi sur les transports), à condition que le taux de couverture des lignes concernées atteigne 20% (après un moratoire de trois ans pour les nouvelles lignes). Un plafond à cette participation étatique est fixé chaque année dans le cadre budgétaire. Les agglomérations, comme le reste du territoire cantonal, peuvent en outre compter des lignes du trafic régional voyageur au sens de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV; RS 745.1. Ces lignes sont financées à 55% par la Confédération, le solde étant financé par l'Etat (55%) et les communes (45%).

La Confédération conditionne là aussi son financement à un taux de couverture de 10 ou 20% selon les types de lignes, et fixe un plafond, appelé quote-part.

## 6. Finances

### 6.1. Clés de répartition actuelles

Les articles 26 let. i et 32 al. 1 LAgg exigent que les statuts de l'agglomération déterminent notamment les «critères déterminant les contributions des communes». L'article 32 al. 2 autorise le recours à des critères différents en fonction des tâches concernées. Pour l'Agglomération de Fribourg, ces critères sont fixés aux articles 36 («répartition des charges de fonctionnement») et 47 («répartition des charges d'exploitation») des statuts. Les frais de fonctionnement (y compris les frais financiers) sont répartis entre les communes membres en fonction de la population légale de chacune d'entre elle (art. 36). Quant aux frais relatifs à l'exploitation des transports publics, ils sont répartis selon les critères suivants:

- > 5% en fonction de la population légale;
- > 5% en fonction du nombre d'emplois;
- > 5% en fonction du nombre de voitures de tourisme;
- > 5% en fonction de l'aire de bâtiment et de l'aire industrielle;
- > 80% en fonction de la qualité de la desserte urbaine.

Les articles 53 et 56 al. 2 des statuts de l'Agglomération de Fribourg prévoient en outre que la participation est réduite pour les communes membres d'autres organismes chargés respectivement de la promotion économique et de la promotion touristique. A ce jour, seule la commune de Düdingen bénéficie d'une telle réduction. Celle-ci s'élève à 52 528 francs au budget 2015, soit environ 8% de sa participation totale (671 329 francs pour 2015), montant réparti entre les neuf autres communes membres de l'Agglomération.

Selon les comptes 2014 de l'Agglomération de Fribourg, approuvés par le Conseil d'Agglomération le 30 avril 2015, la participation de chaque commune membre de l'Agglomération s'élevait ainsi à:

	Participation 2014 (CHF)	Participation par habitant (population légale au 31.12.2013) (CHF/habitant)
Avry	215 566	116.8
Belfaux	233 124	77.9
Corminbœuf	243 040	111.5
Düdingen	587 395	76.4
Fribourg	7 953 791	212.2
Givisiez	487 806	155.1
Granges-Paccot	486 968	157.0

	Participation 2014 (CHF)	Participation par habitant (population légale au 31.12.2013) (CHF/habitant)
Marly	903 916	114.1
Matran	184 563	117.7
Villars-sur- Glâne	2 163 469	179.4

Le Conseil d'Etat constate que la charge financière par habitant que représente l'Agglomération de Fribourg varie considérablement en fonction de la desserte en transports publics urbains. Ainsi, les communes incluses dans la zone tarifaire Frimobil 10 (Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly et Villars-sur-Glâne) représentent à elles seules près de 90% de la participation des communes au budget de l'Agglomération de Fribourg (11 995 950 francs sur 13 459 638 francs).

## 6.2. Bilan et perspectives

Comme le relevait le Conseil d'Etat dans sa réponse au postulat, les avantages d'une appartenance à l'Agglomération de Fribourg sont difficilement chiffrables, et donc difficilement comparables aux montants de la participation de chaque commune au financement de l'Agglomération. Il n'est ainsi pas opportun de comparer ces montants aux seules infrastructures réalisées avec l'aide de l'Agglomération, par exemple dans le cadre de la mise en œuvre du projet d'agglomération, sur le territoire de chaque commune. La raison d'être de l'agglomération est justement de permettre de planifier à un niveau supérieur, plus proche du territoire fonctionnel, des infrastructures à même de contribuer au développement et à la qualité de vie sur l'ensemble du territoire de l'agglomération.

Le Conseil d'Etat est conscient de la charge qui pèse sur les autorités communales dans le cadre des collaborations intercommunales. S'agissant en particulier de la question de la charge financière consécutive à la double appartenance à l'Agglomération de Fribourg et à la Région Sense, le Conseil d'Etat constate que la participation financière à l'Agglomération de communes membres d'autres organismes de promotion économique et de promotion touristique est réduite (respectivement art. 53 et 56 al. 2 des Statuts de l'Agglomération de Fribourg). Le Conseil d'Etat note que la commune de Düdingen est la seule commune membre de l'Agglomération à appartenir à un autre organisme de promotion touristique et/ou de promotion économique, et donc la seule à bénéficier de cette réduction, dont le montant est réparti entre les neuf autres communes membres de l'Agglomération.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que la DIAF a mis sur pied un groupe de travail, réunissant des représentants de l'Agglomération, de la Préfecture de la Sarine et des communes afin d'examiner particulièrement la question des fusions impliquant à la fois des communes membres et non-

membres de l'Agglomération. Ce groupe a notamment examiné les clés de répartition de la participation financière des communes à l'Agglomération de Fribourg. Plusieurs pistes ont été proposées aux communes et à l'Agglomération de Fribourg pour atténuer, pérennément ou temporairement, l'impact financier d'une fusion réunissant communes membres et communes non-membres: moratoire sur la participation aux charges des transports d'agglomération, introduction d'un modèle à deux cercles... Ces résultats ont été communiqués aux partenaires concernés, afin qu'ils soient en mesure de parvenir ensemble à une entente dans le cadre des négociations précédant l'aboutissement d'un projet de fusion.

## 7. Bilinguisme

### 7.1. Actuel

Le bilinguisme de l'Agglomération de Fribourg correspond à une réalité statistique: au sein des 10 communes composant l'Agglomération de Fribourg, 44 152 habitants sont franco-phones (64%), 16 940 germanophones (24%)<sup>1</sup>.

Formellement, le bilinguisme de l'Agglomération de Fribourg est ancré à l'article 7 de ses statuts, qui stipule:

<sup>1</sup> Les membres des organes et des commissions de l'agglomération s'expriment en français ou en allemand.

<sup>2</sup> Les documents à l'intention du public et des communes sont rédigés dans les deux langues.

<sup>3</sup> Les relations entre un(e) citoyen(ne) et les services de l'agglomération se déroulent en français ou en allemand selon la langue de l'intéressé.

Les coûts de traduction annuels représentent environ 32 000 francs (comptes 2013).

### 7.2. Bilan et perspectives

Le bilinguisme un atout considérable pour l'Agglomération de Fribourg. Sur les 49 agglomérations que compte la Suisse, seules trois sont plurilingues: l'agglomération de Bâle, celle de Bienne et celle de Fribourg.

A l'image du bilinguisme cantonal, le Conseil d'Etat estime que cette spécificité est un atout tant pour le développement économique que pour ses aspects culturels ou sociaux. Il constate en outre que ce bilinguisme constitue un élément fort de l'identité de l'Agglomération de Fribourg, élément qui lui permet de se distinguer de l'Agglomération de Berne. Cet aspect, entre autres, permet de pondérer l'évolution statistique de cette dernière, qui tend à comprendre dans son périmètre toujours plus de communes fribourgeoises.

<sup>1</sup> Chiffres 2000, date du dernier recensement disponible

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que le bilinguisme de l'Agglomération de Fribourg ne repose pas sur la seule commune de Düdingen. En effet, 17% des habitants des neuf autres communes de l'Agglomération de Fribourg sont germanophones (70% de francophones).

## 8. Considérations conclusives

### 8.1. Evaluation de la LAgg par rapport à ses objectifs initiaux

Les interventions parlementaires ayant abouti à l'adoption de la LAgg visaient d'abord à trouver une solution à l'augmentation des charges pesant sur les centres urbains, notamment en matière de transports. La LAgg a permis d'atténuer ce phénomène, en créant un cadre de collaboration intercommunale et en répartissant la charge financière sur de nouvelles bases. Cette nouvelle structure a en outre permis d'élaborer des projets d'agglomération et de planifier la réalisation d'infrastructures par-delà les limites administratives communales, optimisant ainsi l'allocation des ressources.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que la règle exigeant une unanimité des communes pour l'ajout de nouvelles tâches a freiné l'extension «qualitative» de l'Agglomération de Fribourg, certaines tâches restant du seul ressort des communes, alors même que leur périmètre fonctionnel exige une importante collaboration et un financement intercommunaux. On peut à ce titre citer en exemple le domaine des infrastructures sportives régionales, de l'énergie...

### 8.2. Evaluation de la LAgg par rapport à la politique actuelle des agglomérations

Elaborée plusieurs années avant la définition par le Conseil fédéral de sa propre politique des agglomérations, la LAgg a toutefois permis à l'Agglomération de Fribourg de bénéficier de manière optimale du système d'encouragement mis en place par la Confédération.

Avant même l'adoption des statuts de l'Agglomération de Fribourg, l'Assemblée constitutive avait ainsi confié le mandat d'élaborer un projet d'agglomération conforme aux attentes de la Confédération à la Communauté urbaine des transports de l'agglomération fribourgeoise (CUTAF) dès janvier 2004.

Si le projet d'agglomération de 1<sup>re</sup> génération n'a pas obtenu d'aide fédérale, le Conseil d'Etat rappelle que le projet du Pont de la Poya, qui en faisait partie, a pu, lui, bénéficier d'une subvention fédérale en tant que projet urgent.

S'agissant de la structure découlant de la LAgg, le Conseil d'Etat remarque que le caractère pionnier et novateur de la LAgg a été et est toujours relevé, tant par la Confédération que par la CTA. Dès l'élaboration de sa politique des agglomérations en 2001, le Conseil fédéral relevait ainsi:

«L'ensemble des difficultés mentionnées liées à la mise en place d'organes de coopération au niveau régional [divergences d'intérêts entre les communes concernées, modifications nécessaires dans la répartition des compétences, difficultés à associer les acteurs locaux dans une réflexion partenariale...] est renforcé par le fait qu'aujourd'hui, en Suisse, ce type de démarche est nouveau pour les zones urbaines. Pour l'instant [en 2001], la seule initiative concrétisée allant dans ce sens est la loi sur les agglomérations du canton de Fribourg».<sup>1</sup>

Dans la nouvelle mouture de la politique des agglomérations de la Confédération, publiée en février 2015, la LAgg est à nouveau citée comme exemple de communauté d'intérêt dans les territoires fonctionnels<sup>2</sup>.

En fondant un organe spécifique aux agglomérations, la LAgg offre en outre une réponse à l'une des lacunes de la politique des agglomérations de la Confédération, relevée notamment dans le rapport de l'ARE et du SECO en 2011: «La prépondérance des projet d'agglomération engendre une concentration sur les thèmes de l'urbanisation et des transports qui s'écarte d'une politique globale des agglomérations»<sup>3</sup>. Les tâches confiées par les communes membres à l'Agglomération de Fribourg permettent d'élargir les domaines planifiés à un niveau intercommunal. Elles contribuent à l'élaboration d'un projet d'agglomération cohérent au-delà des seules dimensions de l'urbanisation et des transports. Cet aspect de l'Agglomération de Fribourg, rendu possible par la LAgg, ne doit pas être affaibli, au contraire. Il convient en outre de noter qu'un projet d'agglomération global devra être élaboré en parallèle à un projet urbain/sociétal à l'échelle du Grand Fribourg, comme base à une collaboration intercommunale renforcée et en vue d'une fusion intercommunale.

## 8.3. Objectifs

### 8.3.1. Extension du périmètre

L'importance d'un maintien voire d'un élargissement du périmètre de l'Agglomération, a déjà été relevée par le Conseil d'Etat dans sa réponse du 21 janvier 2014 au postulat. Cette importance a, depuis, été soulignée à plusieurs reprises par les instances fédérales. Le DETEC relevait ainsi, dans son rapport d'examen du PA2 du 26 février 2014: «Le projet d'agglomération se limitant à un périmètre restreint tant au niveau conceptionnel qu'en termes de mesures concrètes, des développements considérables restent possibles à l'intérieur du périmètre OFS de l'agglomération» ou encore: «Afin d'éviter des effets non souhaités en dehors du périmètre et de remettre en discussion les effets positifs du projet d'agglomération, la

<sup>1</sup> Conseil fédéral, Politique des agglomérations de la confédération (2001), p. 25

<sup>2</sup> Conseil fédéral, Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération (2015), p. 33

<sup>3</sup> ARE et SECO, *Evaluation et suite de la politique fédérale des agglomérations de la Confédération – Rapport à l'intention du Conseil fédéral*, 2011, p. 5

réduction du périmètre de l'agglomération actuellement en discussion [dans le cadre du vote consultatif organisé par la commune de Düdingen le 8 février 2014] devrait être évitée».

De même, les *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de la 3<sup>e</sup> génération* adoptées par le DETEC le 16 février 2015, stipulent que «toutes les communes du périmètre statistique ne doivent pas nécessairement faire partie intégrante du projet. Toutefois, si une partie de l'agglomération [statistique] n'est pas incluse dans le périmètre du projet, la Confédération pourra considérer cela comme un point faible du projet lors de l'évaluation.».

De manière plus générale, le Conseil d'Etat constate que la raison d'être des agglomérations repose sur le constat d'un décalage entre espace d'action (relationnel) et espace de décision (institutionnel) (voir 2 et 3.3 ci-dessus). Une différence trop importante entre le territoire relationnel et le territoire institutionnel s'oppose au principe de l'équivalence fiscale (le cercle des payeurs ne correspond pas au cercle des bénéficiaires) et entraîne une allocation non-optimale des ressources. Elle constitue un obstacle à l'élaboration de politiques publiques efficaces. Dans ses recommandations, la CTA préconisait ainsi, dès 2004, que «la grandeur du périmètre doit être déterminée (dans le cadre de ce qui est politiquement faisable) en partant avant tout de considérations d'ordre fonctionnel»<sup>1</sup>.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que cette situation est de nature à inciter les communes périphériques et leurs habitants à adopter un comportement de «passagers clandestins». Par définition, le périmètre fonctionnel correspond au territoire dont les habitants bénéficient des infrastructures et prestations délivrées par les communes centres, y compris celles développées par l'Agglomération (institutionnelle) de Fribourg. Les communes qui ne font pas partie de cette dernière, tout en étant comprises dans le périmètre fonctionnel, bénéficient de ces avantages, sans avoir à les financer. Deux phénomènes vont, dans les années à venir, contribuer encore à augmenter cette non-équivalence fiscale: d'une part la concrétisation des mesures du PA2, qui favorisera l'attractivité du périmètre de l'Agglomération, et la concentration toujours plus grande des emplois dans les communes centres.

Le Conseil d'Etat estime donc opportun, sur la base du préavis du DETEC pour les projets d'agglomération, d'envisager une extension du périmètre fonctionnel pris en compte afin de maximiser les opportunités de soutien fédéral. Cette extension, qui est prioritairement du ressort de l'Agglomération et qui peut se faire selon différents modèles comme par exemple ceux évoqués ci-dessous (8.4), nécessitera de trouver un équilibre entre respect de l'autonomie des communes périphériques et incitation à la collaboration pour un développement de l'attractivité économique et de la qualité

de vie de l'ensemble de la région et du canton. L'équilibre trouvé en 2008 a permis la constitution de l'Agglomération de Fribourg. L'évolution de la situation ces dernières années, et celle à venir, impose l'élaboration d'un nouvel équilibre, en collaboration avec les communes concernées.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs qu'une extension du périmètre de l'Agglomération de Fribourg n'aurait pas de conséquence inéluctable sur la participation de l'Etat au trafic d'agglomération. Comme rappelé ci-dessus (point 5), une extension du périmètre de l'Agglomération de Fribourg ne signifierait pas automatiquement le passage des lignes de transports voyageurs du statut de transport régional à celui de transport d'agglomération. Les règles de financement resteraient ainsi identiques, quel que soit le périmètre pris en compte. Le Conseil d'Etat rappelle en outre qu'un plafond à sa participation au trafic d'agglomération est fixé annuellement par voie budgétaire.

### 8.3.2. Optimisation du fonctionnement

La comparaison entre l'association de communes selon la LCo et l'agglomération selon la LAgg montre que l'évolution des possibilités en matière de collaborations intercommunales a fortement rapproché les deux solutions. Ce constat est renforcé par le fait que l'Agglomération de Fribourg, seul exemple d'une agglomération au sens de la LAgg, a choisi dans ses statuts un fonctionnement proche de celui des associations de communes, sans faire usage de la grande liberté laissée par la LAgg, notamment en matière d'élection populaire des organes de l'Agglomération. Ainsi, rien n'indique qu'une Agglomération de Fribourg organisée selon la forme de l'association de communes au sens de la LCo serait plus légère et permettrait une meilleure gouvernance.

Le Conseil d'Etat constate en outre que le droit cantonal en matière d'agglomérations est régulièrement cité en exemple au niveau fédéral, et constitue régulièrement un objectif à atteindre pour donner une assise forte aux agglomérations toujours en cours de consolidation institutionnelle.

Force est en outre de constater que les principales innovations offertes par la LAgg, notamment au niveau du mode de désignation des organes de l'agglomération, n'ont pas été choisies par l'Agglomération de Fribourg lors de l'élaboration de ses statuts. Le Conseil d'Etat rappelle à ce titre que dans son message accompagnant le projet de LAgg, il constatait déjà que la liberté laissée aux agglomérations de renoncer à l'élection populaire n'était qu'une «étape vers le but à atteindre, qui reste l'élection populaire, seule à même d'assurer une pleine légitimité aux conseillers d'agglomération».

Le Conseil d'Etat estime par ailleurs que le rôle du ou des préfet(s) au sein des agglomérations au sens de la LAgg doit être revu. L'interdiction qui leur est faite d'être membres du conseil d'agglomération et du comité d'agglomération n'est

<sup>1</sup> Conférence tripartite des agglomérations, op. cit., p. 84

pas favorable à la coordination entre le développement de l'agglomération et celle, consécutive, de l'ensemble des districts concernés, et du canton en général. L'importance du développement des zones urbaines pour l'ensemble du canton nécessite un engagement renforcé du ou des préfet(s) dans le fonctionnement des agglomérations, qui sont appelées à jouer un rôle essentiel pour le développement de tout le canton.

De manière plus générale, cette disposition de la LAgg peut s'avérer en contradiction avec le rôle de susciter la collaboration régionale et de favoriser la coopération intercommunale donné aux préfets par la LCo ainsi que la législation spéciale. Il sied ainsi que rappeler que ces législations confient au préfet plusieurs outils pour assumer son rôle de promoteur de la collaboration régionale, par exemple prévue à l'article 15 al. 1 de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1). Il convient de citer notamment la compétence de convoquer une conférence régionale (art. 107<sup>bis</sup> LCo) ou celle de prêter son concours pour la constitution et la gestion de communautés régionales d'aménagement (art. 25 al. 2 et art. 35 al. 3 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATeC; RSF 710.1).

Le Conseil d'Etat estime en outre que la règle de l'unanimité pour l'ajout de nouvelles tâches, introduite en 2007, doit faire l'objet d'un examen approfondi. Si cette règle a sans doute permis une meilleure acceptation de l'Agglomération de Fribourg par certaines communes membres, force est de constater qu'elle entrave la dynamique souhaitée vers une politique globale à l'échelle de l'agglomération. Elle contribue par ailleurs à atténuer la spécificité de l'agglomération par rapport à l'association de communes, alors même que les agglomérations sont confrontées à des problématiques spécifiques, qui appellent des formes de collaborations elles aussi spécifiques.

Enfin, le Conseil d'Etat estime qu'il conviendrait d'examiner l'option d'un élargissement du cercle électoral de la Ville de Fribourg à un périmètre plus vaste, correspondant par exemple à l'agglomération compacte, afin de tenir compte de la spécificité des problématiques rencontrées sur ce territoire.

#### 8.4. Conclusion

Le Conseil d'Etat constate que les objectifs d'extension du périmètre de l'Agglomération et de renforcement de son fonctionnement peuvent s'avérer contradictoires: une augmentation des tâches déléguées à l'Agglomération risque de renforcer le rejet de certaines communes, s'opposant ainsi à l'extension du périmètre de l'Agglomération. Le Conseil d'Etat estime donc nécessaire de travailler à des modèles alternatifs à une «simple» extension de l'Agglomération institutionnelle telle qu'elle existe aujourd'hui. Au vu des constats ci-dessus, deux axes d'action se dessinent:

1. le renforcement d'une Agglomération institutionnelle limitée aux communes centres, comprenant, à tout le moins, les communes comprises dans le périmètre de fusion du Grand Fribourg tel que retenu par le Préfet de la Sarine et approuvé par le Conseil d'Etat le 28 mai 2013, voire les communes actuellement membres de l'Agglomération de Fribourg. Cette Agglomération devrait être renforcée, notamment au niveau de son assise démocratique ou des tâches prises en charge (8.3.2 ci-dessus) ;
2. la mise en place d'une «agglomération» plus vaste, comprenant l'Agglomération décrite ci-dessus, qui prendrait en charge les tâches idoines (essentiellement l'aménagement du territoire et la mobilité). Les modalités de mise en place de cette entité doivent faire l'objet d'analyses et de discussions, en partenariat avec l'Agglomération de Fribourg et les communes concernées. Plusieurs modèles concurrents ou complémentaires devront être examinés. A titre d'exemple, on peut citer:
  - a. Introduction d'un modèle permettant de proposer une gradation de la participation financière des communes, notamment en fonction des tâches déléguées comprises dans le périmètre fonctionnel de l'agglomération.
  - b. Développement des contrats de prestations entre l'Agglomération de Fribourg et les communes ou les régions périphériques, dans un certain nombre de domaines;
  - c. Création d'une association régionale intégrant l'Agglomération de Fribourg et d'autres communes (régions) limitrophes.

Il apparaît ainsi nécessaire de mener une réflexion dans les meilleurs délais sur certaines lacunes de la LAgg que l'expérience de l'Agglomération de Fribourg a mises au jour. A ce stade, le Conseil d'Etat estime ainsi nécessaire d'examiner à tout le moins:

- > Le rôle du préfet ou des préfets dans les organes de l'agglomération;
- > Le mode de désignation des membres des organes de l'agglomération;
- > Les règles de modification des statuts de l'agglomération en ce qui concerne les tâches déléguées par les communes.

Le Conseil d'Etat remarque que les conclusions du présent rapport rejoignent en grande partie les «démarches d'accompagnement» suggérées par le Préfet de la Sarine dans son plan de fusions du district de la Sarine du 28 mars 2013. Ce dernier proposait alors notamment «que des réformes institutionnelles et structurelles de l'Agglomération soient entreprises, notamment quant à la composition et le mode d'élection de ses organes» et «qu'une réflexion approfondie, basée sur les critères objectifs de la Confédération, ait lieu à propos de la taille du territoire de l'Agglomération».

Le Conseil d'Etat souligne que la DIAF, en collaboration avec la Préfecture de la Sarine, a d'ores et déjà mis en place une organisation de projet destinée à revoir la LAgg, en coordination étroite avec le groupe chargé de la mise en œuvre de la motion 2014-GC-16 «Loi sur la fusion du centre cantonal (LFCC) – un centre cantonal fort pour un canton fort». Ces travaux pourront notamment s'appuyer sur le rapport du Préfet de la Sarine de 2010, dont les conclusions rejoignent en partie les conclusions du présent rapport. En parallèle à ces travaux, la collaboration avec l'Agglomération de Fribourg sera renforcée, afin d'examiner avec elle les possibilités d'optimisation de son fonctionnement via des modifications de ses statuts, dans le cadre de la LAgg actuelle.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

---

#### **Annexe**

- > Tableau comparatif des dispositions relatives aux associations de communes (LCo) et aux agglomérations (LAgg)
- > Rapport relatif à la poursuite de la politique d'agglomération dans le canton de Fribourg du Professeur Pierre-Alain Rumley



**Bericht 2014-DIAF-99**

9. Juni 2015

—  
**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Postulat 2013-GC-69<sup>1</sup> Schneuwly André/Bapst Markus zur Standortbestimmung  
Agglomeration – Nutzen und Kosten**

Der Bericht, den wir Ihnen hiermit unterbreiten, ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Einleitung</b>	<b>19</b>
<hr/>	
<b>2. Allgemeines</b>	<b>19</b>
2.1. Die Agglomerationen in der Schweiz	20
2.1.1. Rechtliche Grundlagen	20
2.1.2. Die statistische Agglomeration	20
2.1.3. Die Agglomerationspolitik des Bundes	21
2.1.4. Struktur und Organisation der Agglomerationen in der Schweiz	22
2.2. Die Agglomerationen im Kanton Freiburg	23
2.2.1. Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG)	23
2.2.2. Ist-Zustand	23
<hr/>	
<b>3. Perimeter der Agglomeration Freiburg</b>	<b>24</b>
3.1. Statistischer Perimeter	24
3.2. Institutioneller Perimeter	26
3.3. Schlussfolgerung	26
<hr/>	
<b>4. Steuerung</b>	<b>26</b>
4.1. Organe und Aufgaben der Agglomeration gemäss AggG	26
4.2. Vergleich mit den Gemeindeverbänden und innerhalb der Agglomeration Freiburg	26
4.2.1. Exekutive	26
4.2.2. Legislative	27
4.2.3. Volksrechte	27
4.2.4. Aufgaben	27
4.2.5. Rolle des Oberamtmanns	28
4.2.6. Schlussfolgerungen	28
4.3. Beziehungen zwischen der Agglomeration Freiburg und dem Staat	28
4.3.1. Heutige Situation	28
4.3.2. Bilanz	28
<hr/>	
<b>5. Raumplanung und Mobilität</b>	<b>28</b>
<hr/>	
<b>6. Finanzen</b>	<b>29</b>
6.1. Aktuelle Verteilschlüssel	29
6.2. Bilanz und Perspektiven	30
<hr/>	
<b>7. Zweisprachigkeit</b>	<b>30</b>
7.1. Heutige Situation	30
7.2. Bilanz und Perspektiven	30

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 18. September 2013, TGR Oktober 2013 S. 2060; Antwort des Staatsrats vom 21. Januar 2014, TGR Februar 2014 S. 367ff., erheblich erklärt am 20. Februar 2014, TGR Februar 2014 S. 71ff.

<b>8. Schlussbemerkungen</b>	<b>31</b>
8.1. Evaluation des AggG in Bezug auf dessen ursprüngliche Ziele	31
8.2. Evaluation des AggG in Bezug auf die aktuelle Agglomerationspolitik	31
8.3. Ziele	31
8.3.1. Erweiterung des Perimeters	31
8.3.2. Optimierung der Funktionsweise	32
8.4. Schlussfolgerung	33
<hr/>	
<b>Anhänge</b>	<b>34</b>

## 1. Einleitung

In ihrem am 18. September 2013 eingereichten und begründeten Postulat (TGR Oktober 2013, S. 2060) ersuchten die Grossräte André Schneuwly und Markus Bapst den Staatsrat, eine Standortbestimmung der Agglomerationen im Kanton vorzunehmen, insbesondere der Agglomeration Freiburg. Die Autoren des Postulats heben hervor, dass die Organe der Agglomeration Freiburg bereits beträchtliche Arbeit geleistet haben, namentlich im Rahmen der Einreichung der beiden Agglomerationsprogramme (AP) beim Bund. Sie sind der Auffassung, dass die aktuelle Form der Agglomeration problematisch ist und die Kosten für den Verwaltungsapparat jährlich steigen. Zudem heben sie die besondere Entwicklung der Agglomeration Freiburg hervor im Zusammenhang mit den Plänen für Gemeindefusionen, bei denen Gemeinden, die Mitglied der Agglomeration sind, mit Gemeinden fusionieren wollen, die nicht der Agglomeration angehören. Die Autoren ersuchen daher den Staatsrat, einen Bericht vorzulegen, aus dem allgemein hervorgeht, ob seine Erwartungen an das Agglomerationsgesetz mit der Bildung der Agglomeration Freiburg erfüllt worden sind. Sie möchten zudem wissen, ob der Staatsrat der Ansicht ist, dass es bei der Raumplanung Doppelspurigkeiten zwischen dem Kanton und der Agglomeration gebe, und welches seine Position bezüglich der besonderen Situation der Gemeinde Düdingen ist. Düdingen ist Mitglied eines Gemeindeverbands (Region Sense), der zum Teil ähnliche Ziele verfolgt wie die Agglomeration, und denkt über einen allfälligen Austritt aus der Agglomeration nach. Die Autoren verlangen ebenfalls, dass sich der Staatsrat zur Frage der Zweisprachigkeit innerhalb der Agglomeration Freiburg sowie zur Zusammenarbeit von Agglomeration und Kanton äussert. Zum Schluss weisen sie darauf hin, dass ein Gemeindeverband einfacher zu verwalten wäre als eine Agglomeration.

In seiner Antwort vom 21. Januar 2014 empfahl der Staatsrat dem Grossen Rat, das Postulat anzunehmen. Er hielt insbesondere fest, dass die Entwicklung der Bundespolitik in diesem Bereich, die Erfahrungen der Agglomeration Freiburg seit deren Gründung im Jahr 2008 und die künftigen Entwicklungen (Gemeindefusionen, Umsetzung des AP2 usw.), die Durchführung einer Studie zu diesem Thema durchaus rechtfertigten.

Der Grosse Rat nahm das Postulat am 20. Februar 2014 mit 71 gegen 12 Stimmen (3 Enthaltungen) an und beauftragte damit den Staatsrat, einen Bericht dazu auszuarbeiten.

Zu diesem Zweck wurde eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) eingesetzt. Diese Arbeitsgruppe umfasste namentlich Vertreter des Oberamts des Saanebezirks, des Amts für Gemeinden, des Bau- und Raumplanungsamts, des Amts für Mobilität sowie eine Vertreterin der Agglomeration Freiburg, in der Person der damaligen Geschäftsleiterin. Der Berichtsentwurf wurde zudem dem Oberamtmannt des Sensebezirks zur Stellungnahme unterbreitet. Des Weiteren beauftragte die ILFD Pierre-Alain Rumley, Professor an der Universität Neuenburg und ehemaliger Leiter des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE), einen Bericht über die spezifischen Probleme der Agglomeration Freiburg und die verschiedenen bestehenden Agglomerationsmodelle in der Schweiz zu verfassen und allfällige Verbesserungsmöglichkeiten vorzuschlagen.

## 2. Allgemeines

Den städtischen Gebieten der Schweiz kommt als Motoren des Wirtschaftslebens des Landes und als Lebensraum eine besondere Bedeutung zu. 2012 lebten gemäss dem Bundesamt für Statistik (BFS) 84% der Schweizer Bevölkerung in Gemeinden mit städtischem Charakter und dies auf 41% der Landesfläche<sup>1</sup>.

Die städtischen Gebiete sind mit besonderen Herausforderungen konfrontiert (fortschreitende Urbanisierung, wachsende Polarisierung, Suburbanisierung usw.). Dies führt dazu, dass die Grenzen der territorialen Strukturen (Gemeinden, Kantone usw.), die letztmals im 19. Jahrhundert einer grösseren Reform unterzogen wurden, immer weniger mit den Räumen übereinstimmen, in denen die wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten stattfinden.

Einwohner, Arbeitnehmer und Konsumenten tendieren dazu, den politischen Grenzen bei ihren Tätigkeiten keine Beachtung mehr zu schenken. Die zunehmende Inkongru-

<sup>1</sup> BFS, «Neue statistische Agglomerations- und Stadtdefinition 2012 – 5,9 Millionen Menschen leben in Agglomerationen», Medienmitteilung vom 18.12.2014

enz zwischen Entscheidungsträgern/Zahlenden (Bürgern/Steuerpflichtigen) und Nutzern hat zwei Konsequenzen<sup>1</sup>:

1. Von gewissen öffentlichen Dienstleistungen einer Körperschaft profitieren durch Spillover-Effekte auch Einwohner einer anderen Körperschaft, die sich nicht an der Finanzierung des Angebots beteiligen. Dieses Trittbrettfahrertum führt zu einer schlechten Ressourcenallokation und erschwert die Beschaffung und Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen.
2. Die Mobilität der Personen infolge der Siedlungsorganisation (Phänomen der Sub- und Periurbanisierung) schafft Probleme, vor allem im Verkehrs- und Umweltbereich. Diese erfordern Lösungen auf regionaler Ebene.

## 2.1. Die Agglomerationen in der Schweiz

### 2.1.1. Rechtliche Grundlagen

Der Begriff der Agglomeration ist in zwei Artikeln der Bundesverfassung (BV; SR 101) zu finden: Gemäss Artikel 50 Abs. 3 BV hat der Bund Rücksicht «auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete» zu nehmen. Artikel 86 Abs. 3bis BV sieht vor, dass der Bund die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf den Treibstoffen sowie den Reinertrag der Nationalstrassenabgabe unter anderem für «Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen» verwendet. Die Bundeserlasse, die die Agglomerationen ausdrücklich erwähnen, definieren diese jedoch nicht.<sup>2</sup>

Eine Definition der Agglomerationen wird vom BFS veröffentlicht. Bei den Agglomerationsprogrammen der ersten drei Generationen stützte sich das ARE auf die Daten des BFS, die auf der Statistik des Jahres 2000 beruhten. Diese Definition diente dem Bundesrat bis jetzt als Grundlage für die Bezeichnung der Städte und Agglomerationen, die Anspruch auf Beiträge für Verkehrsinfrastrukturen haben (Art. 17b des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe [MinVG; SR 725.116.2], der Art. 86 BV konkretisiert). In Anhang 4 der Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe (MinVV; SR 725.116.21) führt der Bundesrat schliesslich die anerkannten Agglomerationen auf, die den vom BFS im Jahr 2000 festgelegten Agglomerationen entsprechen. Im Rahmen des Projekts AggloSuisse (siehe Ziff. 2.1.2 unten) wurde die Definition der Agglomerationen vollständig überarbeitet.

### 2.1.2. Die statistische Agglomeration

Die erste statistische Definition der Schweizer Agglomerationen stammt aus dem Jahr 1930. Sie wurde im Laufe des 20. Jahrhunderts angepasst, dies insbesondere wegen der zunehmenden Ausdehnung der städtischen Siedlungsgebiete. Bis Dezember 2014 beruhte der vom Bund verwendete statistische Begriff auf einer Definition von 1980 (die 1990 leicht angepasst wurde) sowie auf der Volkszählung 2000<sup>3</sup>. Die Schweiz zählte damals 50 Agglomerationen und 5 isolierte Städte, die 979 der 2896 Gemeinden des Landes umfassten.

Die Agglomerationen mussten folgende Bedingungen erfüllen:

- a) Agglomerationen sind zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden mit insgesamt mindestens 20 000 Einwohnern.
- b) Jede Agglomeration besitzt eine Kernzone, die aus der Kernstadt und gegebenenfalls weiteren Gemeinden besteht, die jede mindestens 2000 Arbeitsplätze und mindestens 85 Arbeitsplätze (in der Gemeinde arbeitende Personen) auf 100 wohnhafte Erwerbstätige aufweist. Diese Gemeinden müssen ferner entweder mindestens ein Sechstel ihrer Erwerbstätigen in die Kernstadt entsenden oder mit dieser baulich verbunden sein oder an sie angrenzen.
- c) Eine nicht der Kernzone zugehörige Gemeinde wird einer Agglomeration zugeteilt, wenn
  - mindestens ein Sechstel ihrer Erwerbstätigen in der Kernzone arbeitet und
  - mindestens drei der fünf folgenden Kriterien erfüllt sind:
    1. Baulicher Zusammenhang mit der Kernstadt; Baulücken durch Nichtsiedlungsgebiet (Landwirtschaftsland, Wald) dürfen 200 Meter nicht überschreiten.
    2. Die addierte Einwohner-/Arbeitsplatzdichte je Hektare Siedlungs- und Landwirtschaftsfläche (ohne Alpweiden) übersteigt 10.
    3. Das Bevölkerungswachstum im vorangegangenen Jahrzehnt liegt über 10 Prozentpunkte über dem schweizerischen Mittel. (Dieses Kriterium findet nur Anwendung für Gemeinden, die noch keiner Agglomeration angehört haben; für bestehende Agglomerationsgemeinden gilt es unabhängig vom erreichten Wert als erfüllt).
    4. Mindestens ein Drittel der wohnhaften Erwerbstätigen arbeitet in der Kernzone. Schwellengemeinden, die an zwei Agglomerationen angrenzen, erfüllen dieses Kriterium auch dann, wenn mindestens 40% der Erwerbstätigen in beiden

<sup>1</sup> Bundesrat, *Agglomerationspolitik des Bundes* (2001), S. 23

<sup>2</sup> TANQUEREL Thierry, «Le cadre institutionnel des Agglomerationen en Suisse», in TANQUEREL Thierry und BELLANGER François, *Les agglomérations*, Schulthess, Genf, 2015, S. 10

<sup>3</sup> SCHULER Martin, DESSEMONTET Pierre und JOYE Dominique, *Les niveaux géographiques de la Suisse*, BFS, Neuchâtel, 2005

Kernzonen zusammen arbeiten und auf jede einzelne mindestens ein Sechstel entfällt.

5. Der Anteil der im ersten Wirtschaftssektor erwerbstätigen Personen (Wohnortsprinzip) darf das Doppelte des gesamtschweizerischen Anteils nicht überschreiten.

Am 18. Dezember 2014 veröffentlichte das BFS eine neue Definition des Raums mit städtischem Charakter<sup>1</sup>. Die Agglomerationszentren werden aufgrund der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte sowie der Logiernächte identifiziert. Anschliessend werden die Agglomerationsgürtel abgegrenzt, wobei die auf die Zentren ausgerichteten Pendlerintensitäten massgebend sind. Eine Gemeinde gehört zu einem Agglomerationsgürtel, wenn mindestens ein Drittel ihrer Bevölkerung in ein Agglomerationszentrum pendelt. Auf der Grundlage der Zahlen von 2012 zählt die Schweiz 49 Agglomerationen, die 1099 Gemeinden und 73% der Bevölkerung des Landes umfassen.

Es gilt zu beachten, dass die Definition des BFS nicht rechtsverbindlich ist. Sie ist zudem präziser als die alte Definition, so dass der Bund prüfen muss, inwieweit sie als Grundlage zur Anpassung von Anhang 4 der MinVV in Frage kommt und welche Rolle sie bei der Evaluation der Agglomerationsprogramme der nächsten Generationen spielen soll. Es scheint jedoch erwiesen, dass die neue Definition des BFS keine Auswirkung auf die Beurteilung der Agglomerationsprogramme der dritten Generation haben wird.

### 2.1.3. Die Agglomerationspolitik des Bundes

#### *Hauptstrategien*

Der Bundesrat verabschiedete 2001 die Agglomerationspolitik des Bundes, die auf einem Bericht des Bundesamts für Raumplanung (inzwischen Bundesamt für Raumentwicklung, ARE) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) beruht.<sup>2</sup> Aufgrund der oben aufgeführten Feststellungen beschloss der Bundesrat fünf zentrale Strategiebereiche:

- 1) Bessere Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse des urbanen Raums bei den Tätigkeiten des Bundes;
- 2) Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden;
- 3) Förderung einer besseren horizontalen Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen und zwischen ihnen;
- 4) Einbindung des Schweizer Städte- und Agglomerationsnetzes in das europäische Städtetz;
- 5) Sensibilisierung von Bevölkerung und Politik für die urbane Realität der Schweiz.

Inzwischen wurden mehrere Massnahmen umgesetzt. Dazu gehören namentlich die Errichtung der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK), die Lancierung einer Reihe von agglomerationspolitischen «Modellvorhaben» und die Erarbeitung eines neuen Instruments: des Agglomerationsprogramms (AP).

Am 18. Februar 2015 veröffentlichte der Bundesrat seine überarbeitete Agglomerationspolitik. Gemäss seinem Bericht<sup>3</sup> ist die 2001 eingeführte Agglomerationspolitik auf Kurs, aber noch nicht am Ziel. Bemängelt wird hauptsächlich der starke Fokus auf das Thema Siedlung und Verkehr, der weg von einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik führt. Die Agglomerationspolitik des Bundes wird neu von sechs Themenfeldern bestimmt:

- 1) Politische Steuerung im funktionalen Raum;
- 2) Abstimmung von Siedlung und Verkehr;
- 3) Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung;
- 4) Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts;
- 5) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit;
- 6) Finanzierung und Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten.

#### *Finanzierung der Agglomerationsprogramme*

Ein wichtiger Meilenstein wurde mit dem Erlass des Infrastrukturfondsgesetzes (IFG) im Jahr 2008 erreicht: Damit erhielt der Bereich «Verkehr und Siedlung» der AP ein Finanzierungsinstrument, das den AP und insbesondere dem Handlungsfeld «Abstimmung von Verkehr und Siedlung» eine herausragende Bedeutung verlieh. Das IFG sieht einen Beitrag von 6 Milliarden Franken für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen vor, der verteilt über 20 Jahre ausgeschüttet wird. Wenn die Massnahmen eines AP die Kriterien des Bundes erfüllen, werden sie zu 30% bis 50% durch Bundesbeiträge finanziert. Ein erster Betrag von 2,56 Milliarden wurde 2006 für dringende Projekte freigegeben. Mit Beschluss vom 21. September 2010 stellte die Bundesversammlung weitere 1,51 Milliarden Franken für die AP ab 2011 bereit. Die Freigabe der Kredite erfolgt in Etappen von vier Jahren, wobei jede Etappe eine «Generation» von AP darstellt. Für die vom Bund 2014 genehmigten AP2 wurden 1,68 Milliarden Franken zur Verfügung gestellt.

Da der Infrastrukturfonds zeitlich befristet ist (2027), wurde eine Lösung zur langfristigen Finanzierung des Agglomerationsverkehrs durch die Errichtung eines Fonds für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr (NAF) ausgearbeitet. Der Bundesrat überwies die Botschaft zur Schaffung dieses Fonds 2015 den eidgenössischen Räten. Das Volk dürfte 2018/2019 über die Vorlage abstimmen. Es gilt

<sup>1</sup> Raum mit städtischem Charakter 2012, BFS, Neuchâtel, 2012

<sup>2</sup> Bundesrat, *Agglomerationspolitik des Bundes* (2001). Siehe auch ARE und SECO, *Evaluation und Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes – Bericht zuhanden des Bundesrats*, 2011

<sup>3</sup> Schweizerischer Bundesrat (2015): *Agglomerationspolitik des Bundes 2016+*, Bericht vom 18. Februar 2015, Bern

zu beachten, dass ein Teil der Bahninfrastruktur über den Agglomerationsverkehr finanziert wurde. Mit der Errichtung des Bahninfrastrukturfonds (BIF) im Jahr 2016 wird der Agglomerationsverkehr von diesen Ausgaben befreit.

Dagegen ist es dem Bund nicht gelungen, die AP gesetzlich zu verankern, da der Entwurf zum Bundesgesetz über die Raumentwicklung 2009 in der Vernehmlassung scheiterte. Die Vorlage könnte jedoch bei der nächsten Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung wieder aufgenommen werden.

In ihrer Evaluation von 2011 halten das ARE und das SECO fest, dass diese Finanzierung sehr positive Auswirkungen hatte, da sich so alle Kantone mit Fragen der Agglomerationspolitik befassen. Sie weisen jedoch darauf hin, dass die Mehrheit der Kantone sich auf die Mindestanforderungen des Bundes zur Finanzierung des Agglomerationsverkehrs beschränkt. Dadurch fokussieren sich die Agglomerationsprogramme, die eigentlich eine breite Palette von Bereichen abdecken sollten, die von der Urbanisierungsproblematik betroffen sind, nur auf diese Aspekte.

#### 2.1.4. Struktur und Organisation der Agglomerationen in der Schweiz

##### Ist-Zustand

Die Agglomerationen in der Schweiz weisen sehr unterschiedliche Rechtsformen auf. Gemäss Professor Pierre-Alain Rumley gibt es keine Übersicht über die Situation auf nationaler Ebene. Die Agglomerationen wählen eine Rechtsform zwischen zwei «extremen» Lösungen: der Vertrags- bzw. Vereinslösung und der institutionellen Form.<sup>1</sup> In der Schweiz haben nur vier Kantone eine eigene institutionelle Form für Agglomerationen vorgesehen: Waadt (Art. 128g und 128h des waadtländischen Gemeindegesetzes vom 28. Februar 1956), Jura (Art. 135ff. des jurassischen Gemeindegesetzes vom 9. November 1978), Bern (Art. 137 bis 158a des bernischen Gemeindegesetzes vom 16. März 1998, BSG 170.11, das die Schaffung von Regionalkonferenzen vorsieht. Diese Bestimmungen sind jedoch nicht spezifisch auf städtische Gemeinden ausgerichtet.) und Freiburg (Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen, AggG; SGF 140.2). Freiburg ist also der einzige Kanton, der über ein spezifisches Agglomerationsgesetz verfügt.

In der Praxis wurden lediglich fünf Agglomerationen gestützt auf diese Gesetzesbestimmungen geschaffen: der Syndicat d'agglomération von Délémont, die Regionalkonferenzen Bern-Mittelland, Oberland-Ost und Emmental sowie die Agglomeration Freiburg. Im Kanton Waadt haben die bestehenden Agglomerationen eine andere Rechtsform gewählt.

Es ist jedoch zu beachten, dass der Gemeindeverband im rechtlichen Sinne gemäss Artikel 109ff. des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) eine Form der institutionellen Zusammenarbeit darstellt und keine Vereinslösung im Sinne von Artikel 60ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

##### Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz

Der Bund schreibt zwar keine besondere Rechtsform für das Gremium vor, das für die Einreichung eines AP verantwortlich ist, doch weist er seit Beginn seiner Politik darauf hin, dass solide Agglomerationsstrukturen wichtig sind. So schreibt der Bundesrat zum Beispiel:

«Diese Erfahrungen [der europäischen Länder] legen nahe, dass ein städtisches Gebiet mit einer eigenen Rechtsstruktur ausgestattet werden sollte und man ihr gewisse Aufgaben in ausschliesslicher Verantwortung übertragen sollte. Diese führt sie eigenständig oder in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, die zum selben Perimeter gehören, aus. Bezüglich der Organisation dieser Institutionen lassen sich aus den europäischen Versuchen einige Grundregeln ableiten: lokaler Wille und lokale Eigeninitiative; Partizipation der Bevölkerung; möglichst direkte Wahl der Vertreter; Delegation der Aufgaben in den Bereichen Raumplanung, Verkehr, den wichtigen Versorgungsdiensten [...], dem Umweltschutz, den Freizeitaktivitäten, den Infrastruktureinrichtungen [...] und den Krankenhäusern; Möglichkeit der Zwangsvollstreckung von Beschlüssen; finanzielle Unabhängigkeit.»<sup>2</sup>

Zudem setzte der Bundesrat die «politische Steuerung im funktionalen Raum» an die Spitze der strategischen Themenfelder seiner Agglomerationspolitik 2016+.

Die TAK veröffentlichte 2004 einen umfassenden Bericht mitsamt Empfehlungen zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit in den Agglomerationen. Sie unterscheidet zwei Zusammenarbeitsformen, die sich nach ihrer rechtlichen Verfassung unterteilen lassen: horizontal verfasste Modelle (die in der Regel auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen und das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses zwischen Gemeinden sind) und vertikal verfasste Modelle (deren Grundzüge im übergeordneten Recht verankert sind, so dass sie für die betroffenen Gemeinden verbindlich sind). Die TAK stellt ausserdem die «Maximallösungen» vor, die bei diesen Zusammenarbeitsformen möglich sind, d. h. bei horizontaler Zusammenarbeit die Fusion aller Gemeinden des Perimeters und bei vertikaler Zusammenarbeit die Bildung einer zusätzlichen institutionellen Ebene (mit starrem Gebiet, Steuerhoheit und volksgewählten Behörden).

<sup>1</sup> TANQUEREL Thierry, op. cit., S. 36ff.

<sup>2</sup> Bundesrat, *Agglomerationspolitik des Bundes* (2001), S. 24

	Maximallösung	weniger weit gehende Ansätze
horizontal verfasst	Bildung einer Grossgemeinde	freiwillige interkommunale Zusammenarbeit – politikbereichsspezifisch – politikbereichsübergreifend
vertikal verfasst	Bildung einer zusätzlichen (vierten oder sogar fünften) staatlichen Ebene	andere Modelle («keine vierte Ebene») – politikbereichsspezifisch – politikbereichsübergreifend

TAK (Hrsg.): Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration, Bern 2004, S. 43

Die TAK gibt der vertikalen Zusammenarbeit in ihren Empfehlungen tendenziell den Vorzug, denn «angesichts der grossen Interessengegensätze in den Agglomerationen ist davon auszugehen, dass im Rahmen der freiwilligen, d. h. horizontalen Zusammenarbeit, kein grosser Problemlösungsbeitrag mehr zu erwarten ist»<sup>1</sup>. Die TAK stellt allgemein fest, dass «Maximallösungen» in der Schweiz wegen mangelnder politischer Mehrheitsfähigkeit mittelfristig kaum Chancen haben. Sie befürwortet daher die Ausarbeitung pragmatischer Zusammenarbeitsmodelle, die jedoch im übergeordneten (kantonalen) Recht verankert sind.

## 2.2. Die Agglomerationen im Kanton Freiburg

### 2.2.1. Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG)

Das Gesetz vom 19. September über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) ist das Ergebnis mehrerer parlamentarischer Vorstösse, die eine neue Form der interkommunalen Zusammenarbeit, insbesondere um die Stadt Freiburg, gefordert hatten. Der Staatsrat hielt in seiner Botschaft Nr. 222 zum Gesetz über die Agglomerationen<sup>2</sup> Folgendes fest: «Die interkommunale Zusammenarbeit in den städtischen Regionen ist mangels einer eigenen rechtlichen Struktur mit Entscheidungsbefugnissen und demokratischer Legitimation insgesamt ungenügend.» Im Grossen Rat stellte Staatsrat Urs Schwaller, der damalige Direktor des Innern und Berichterstatter der Regierung, die Ziele des Gesetzesentwurfs vor:

- 1) Erweiterung und Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden;
- 2) effizienteres und rascheres Handeln der Gemeindeverbindungen;
- 3) verbesserte Transparenz und demokratische Kontrolle der interkommunalen Zusammenarbeit.

Die Agglomeration war als zusätzliches Instrument zu den verschiedenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit gemäss GG konzipiert. Sie stellte damals eine Alternative zur Regionalkonferenz, zur Gemeindeübereinkunft und zum Gemeindeverband dar.

<sup>1</sup> Op. cit., S. 43

<sup>2</sup> TGR Mai 1995, S. 704ff.

### 2.2.2. Ist-Zustand

Der Kanton Freiburg verfügt nur über eine Agglomeration im Sinne des AggG: die Agglomeration Freiburg. Das BFS zählte 2014 sechs statistische Agglomerationen, in deren Einflussbereich freiburgische Gemeinden liegen (siehe Ziff. 3.1 unten):

- > die Agglomeration Freiburg
- > die Agglomeration Bulle
- > die Agglomeration Bern
- > die Agglomeration Vevey-Montreux
- > die Agglomeration Lausanne
- > die Agglomeration Yverdon-les-Bains

Schliesslich haben drei Trägerschaften, die freiburgische Gemeinden umfassen, unter verschiedenen Rechtsformen mindestens ein Agglomerationsprogramm beim Bund eingereicht, seit dieses Instrument 2001 eingeführt wurde. Neben der Agglomeration Freiburg sind dies Mobul (Agglomeration Bulle) und Rivelac (Agglomeration Vevey-Montreux).

### Die Agglomeration Freiburg

#### Rückblick

Der Staatsrat legte den provisorischen Perimeter der Agglomeration Freiburg gemäss Artikel 3 Abs. 1 AggG mit Beschluss vom 4. Juli 2000 fest (siehe Ziff. 3.2 unten zur Entwicklung des institutionellen Perimeters). Die konstituierende Versammlung, die von 2002 bis 2008 tagte, arbeitete einen Statutenentwurf für die Agglomeration Freiburg aus, der vom Staatsrat genehmigt wurde. Danach wurden die Statuten den Bürgerinnen und Bürgern der im Perimeter enthaltenen Gemeinden zur Abstimmung vorgelegt. Sie wurden am 1. Juni 2008 von der Mehrheit der Stimmenden (72,5% Ja) und der Gemeinden angenommen (9 von 10 Gemeinden, Düdingen lehnte die Statuten mit 61% Nein-Stimmen ab).

Am 21. Dezember 2007 wurde der Richtplan der Agglomeration Freiburg beim Bund eingereicht (Agglomerationsprogramm der ersten Generation, AP1). Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beantragte den eidgenössischen Räten, die geplanten Massnahmen nicht mitzufinanzieren, da die Wirksamkeit des AP1 für ungenügend erachtet wurde (Kosten-Nutzen-Verhältnis). Die im AP1 enthaltene Poya-Brücke wurde vom Bund jedoch als dringend eingestuft und daher mitfinanziert.

Am 28. Dezember 2011 übermittelte die Agglomeration Freiburg dem Bund ihr Agglomerationsprogramm der zweiten Generation (AP2). Angesichts der Wirkungen des AP2 beschloss der Bund, die vorgeschlagenen Massnahmen mit einem Beitrag von bis zu 40%, d. h. dem Höchstsatz, zu unterstützen.

### Rechtsform

Die Agglomeration Freiburg ist die einzige öffentlich-rechtliche Körperschaft, die gestützt auf das AggG gegründet wurde. Sie bildet zudem einen regionalen Verkehrsverbund im Sinne des Verkehrsgesetzes vom 20. September 1994 (VG; SGF 780.1).

### *Mobul*

#### Rückblick

Der Gemeindeverband Mobul wurde 2006 von den Gemeinden Bulle, Morlon und Riaz gegründet. Er gab Studien zur Erarbeitung des regionalen Verkehrsplans in Auftrag. 2007 stiessen Le Pâquier und Vuadens dazu, und der Verband begann mit der Ausarbeitung des Agglomerationsprogramms der ersten Generation, das am 31. Dezember 2007 eingereicht wurde. Aufgrund des Evaluationsberichts des ARE wurde dieses Programm vom Bund mit einem Satz von 35% mitfinanziert. Mobul beschloss dagegen, kein Agglomerationsprogramm der zweiten Generation einzureichen.

#### Rechtsform

Der Gemeindeverband Mobul ist ein Mehrzweckverband im Sinne des GG, der die Gemeinden Bulle, Morlon, Le Pâquier, Riaz und Vuadens umfasst. Zudem bildet er einen regionalen Verkehrsverbund im Sinne des VG.

### *Rivelac*

#### Rückblick

Das Agglomerationsprogramm Rivelac wurde im Dezember 2007 unter dem Namen «projet d'agglomération Vevey-Montreux» beim Bund eingereicht. 2009 wurde der gesamte Perimeter der statistischen Agglomeration in die Vorstudie integriert, einschliesslich der Freiburger Gemeinden Attalens, Bossonnens, Châtel-St-Denis und Remaufens. Aus Gründen des territorialen Zusammenhalts wurde auch Granges einbezogen, obwohl diese Gemeinde nicht zum Perimeter des BFS gehörte. Nach Abschluss der Vorstudie beschlossen Attalens, Bossonnens, Granges und Remaufens, sich dem Agglomerationsprogramm nicht anzuschliessen. Damit war Châtel-St-Denis die einzige Freiburger Gemeinde, die bei der Erarbeitung des Agglomerationsprogramms mitwirkte.

Im Dezember 2011 wurde das Agglomerationsprogramm beim ARE eingereicht. Dieses stufte die Wirksamkeit des Programms jedoch als zu gering ein und beantragte den eidgenössischen Räten, die vorgeschlagenen Massnahmen nicht mitzufinanzieren.

### Rechtsform

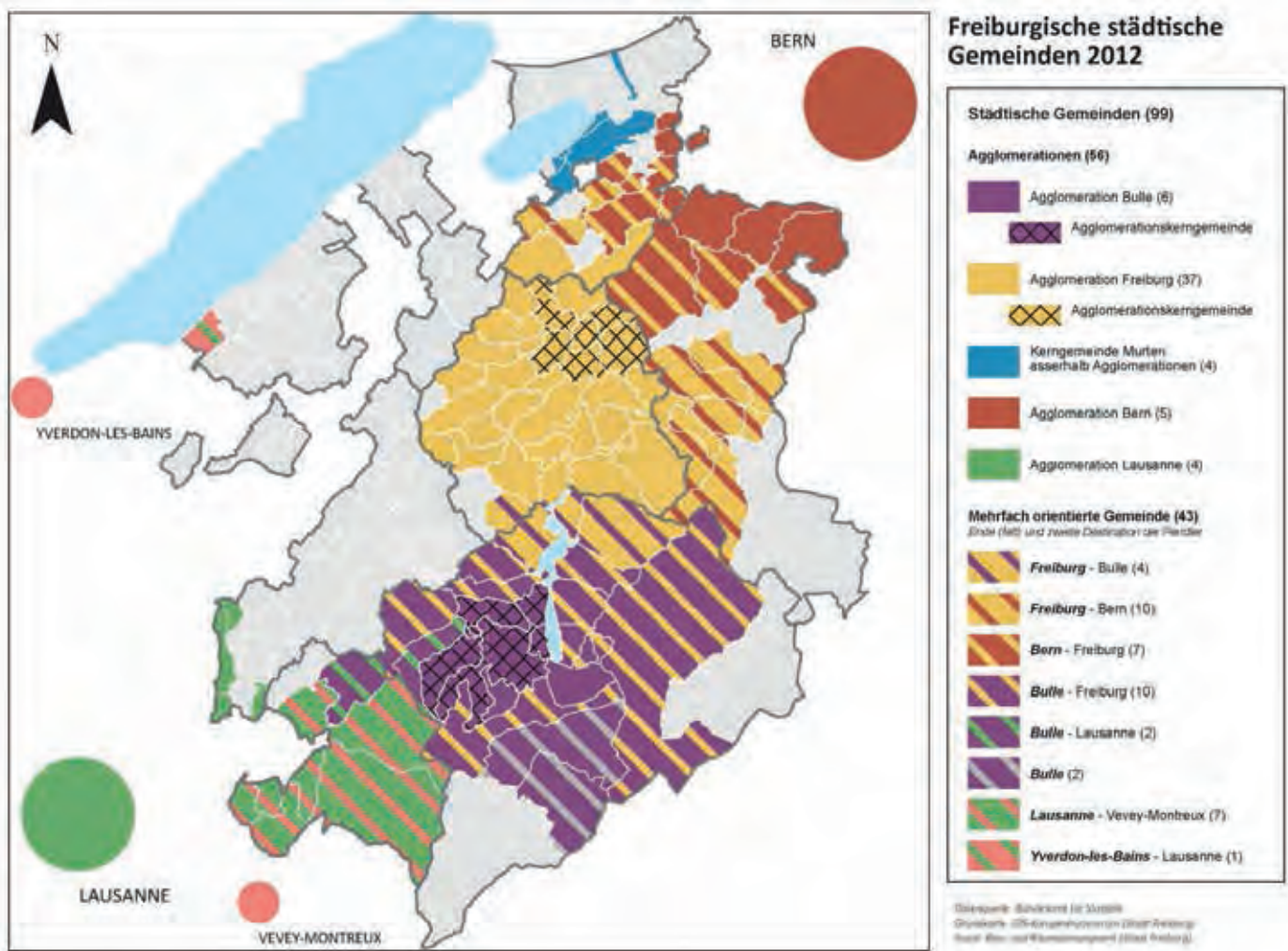
Das Agglomerationsprogramm Rivelac beruht auf einer Vereinbarung zwischen den Kantonen Waadt und Freiburg und den beteiligten Gemeinden Blonay, Chardonne, Corsaux, Corsier-sur-Vevey, Jongny, La Tour-de-Peilz, Montreux, Saint-Légier-La Chiésaz, Vevey, Veytaux, Châtel-St-Denis, Noville, Rennaz, Roche und Villeneuve.

## **3. Perimeter der Agglomeration Freiburg**

Wie bereits in Ziffer 2.2 erwähnt, muss zwischen dem statistischen und dem institutionellen Perimeter der Agglomeration Freiburg unterschieden werden. Der vom BFS festgelegte statistische Perimeter bezeichnet einen Beziehungsraum, der hauptsächlich auf den Pendlerströmen zwischen den Gemeinden beruht (siehe Ziff. 2.2.2 oben). Der institutionelle Perimeter umfasst dagegen das Gebiet der Mitgliedgemeinden der gemäss AggG gegründeten öffentlich-rechtlichen Körperschaft.

### **3.1. Statistischer Perimeter**

Im Dezember 2014 stellte das Bundesamt für Statistik (BFS) die neue Statistik des Raums mit städtischem Charakter vor, die die aktuellen urbanen Strukturen der Schweiz statistisch abbilden soll. Die funktionalen Räume werden in erster Linie gestützt auf die Pendlerströme zwischen den Gemeinden definiert. Damit kann jede Schweizer Gemeinde aufgrund einheitlicher morphologischer und funktionaler Kriterien einer Kategorie zugewiesen werden. Die Referenzperiode für die Daten ist neu das Jahr 2012 und nicht mehr 2000. Zudem gibt es neben den verschiedenen Kategorien von Gemeinden innerhalb der Agglomerationen neu auch sogenannte «mehrfach orientierte Gemeinden», deren Pendlerströme auf mehrere Agglomerationszentren ausgerichtet sind.



Die Anpassungen von 2014 haben folgende Auswirkungen auf die Agglomeration Freiburg:

- > Seit 2012 umfasst die Agglomeration Freiburg 37 Gemeinden. Berücksichtigt man die neu geschaffene Raumkategorie der mehrfach orientierten Gemeinden, so sind heute insgesamt 68 Gemeinden funktional mit der Agglomeration Freiburg verbunden. Fünf Freiburger Gemeinden gehören zur Agglomeration Bern: Gempnach und Ulmiz (Seebezirk) sowie Bösing, Ueberstorf und Wünnewil-Flamatt (Sensebezirk). Bösing und Wünnewil-Flamatt zählten bereits im Jahr 2000 zur Agglomeration Bern. Die Gemeinde Ueberstorf kam 2012 dazu.
- > Neu gibt es 17 mehrfach orientierte Gemeinden, die aufgrund ihrer Pendlerströme sowohl auf die Agglomeration Bern als auch die Agglomeration Freiburg ausgerichtet sind:
  - Gurmels, Jeuss, Kleinbösing, Salvenach (Seebezirk), Düdingen, Heitenried und Schmiten (Sensebezirk) sind hauptsächlich auf die Agglomeration Bern ausgerichtet.
  - Cressier, Villarepos, Wallenried (Seebezirk), Alterswil, Brünisried, Giffers, Plasselb, Rechthalten,

St. Silvester, St. Ursen und Schmiten (Sensebezirk) sind hauptsächlich auf die Agglomeration Freiburg ausgerichtet.

- > 14 mehrfach orientierte Gemeinden sind aufgrund ihrer Pendlerströme sowohl auf die Agglomeration Freiburg als auch auf die Agglomeration Bulle ausgerichtet:
  - Pont-en-Ogoz, Pont-la-Ville, La Roche (Greyerzbezirk) und Vuisternens-en-Ogoz (Saanebezirk) sind hauptsächlich auf die Agglomeration Freiburg ausgerichtet.
  - Die Greyerzer Gemeinden Botterens, Châtel-sur-Montsalvens, Corbières, Crésuz, Gruyères, Hauteville, Marsens, Sâles, Sorens und Val-de-Charmey sind hauptsächlich auf die Agglomeration Bulle ausgerichtet.
- > Die Agglomeration Bulle zählt ihrerseits 6 Gemeinden. Mit den mehrfach orientierten Gemeinden, darunter die oben erwähnten, sind 24 Gemeinden funktional mit ihr verbunden.

Der Anteil der städtischen Gemeinden des Kantons nimmt weiterhin zu. In der freiburgischen Agglomeration (Gemeinden innerhalb der Agglomeration und 31 mehrfach orien-



tierte Gemeinden) leben mittlerweile 144 000 Menschen. Damit wohnt fast 50% der Kantonsbevölkerung in der Agglomeration Freiburg oder in einer Gemeinde in deren Einflussbereich. Ihre Entwicklung ist daher von zentraler Bedeutung für die Entwicklung des Kantons im Allgemeinen.

### Auswirkungen der Abgrenzung des BFS

Die statistischen Definitionen des BFS von 2000 und 2012 sind rechtlich nicht verbindlich. Sie werden aus statistischen Gründen zur Definition des städtischen Raums der Schweiz verwendet, um die Urbanisierung als grundlegendes Phänomen räumlicher Organisation zu messen. Die wichtigste Folge der Definition des BFS bestand bisher darin, dass der Bund diese Daten zur Festlegung des Perimeters der Agglomerationsprogramme sowie für die Massnahmen im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) verwendet. Nur Gemeinden, die innerhalb des Perimeters des BFS liegen, erhalten Beiträge zur Finanzierung des Agglomerationsverkehrs. Die institutionellen Agglomerationsprogramme können jedoch einen kleineren Perimeter aufweisen als vom BFS festgelegt. Dies ist bei der Agglomeration Freiburg der Fall.

### 3.2. Institutioneller Perimeter

Im Jahr 1999 beantragten Bürgerinnen und Bürger der Gemeinden Belfaux, Corminboeuf, Freiburg, Marly und Villars-sur-Glâne gemäss Artikel 3 Abs. 1 AggG die Errichtung einer Agglomeration, die die Stadt Freiburg und die benachbarten Gemeinden umfassen sollte. Nach Anhörung der betroffenen Gemeinden legte der Staatsrat mit Beschluss vom 4. Juli 2000 den provisorischen Perimeter der Agglomeration fest. Dieser umfasste die Gemeinden Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Villars-sur-Glâne, Düdingen, Tafers, Belfaux, Corminboeuf und Grolley.

Am 8. Juni 2006 stimmte die konstituierende Versammlung dem Beitritt von Avry und Matran zu, die einen entsprechenden Antrag gestellt hatten. Am 15. Mai 2007 genehmigte sie den Austritt von Grolley und am 19. Februar 2008 denjenigen von Tafers aus dem provisorischen Perimeter. Seither wurde der institutionelle Perimeter der Agglomeration Freiburg nicht mehr geändert. Er umfasst demnach die zehn Gemeinden Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne.

### 3.3. Schlussfolgerung

Wie aus Ziffer 3.1 und 3.2 hervorgeht, deckt sich der statistische Perimeter der Agglomeration Freiburg nicht mit dem institutionellen Perimeter. Mit der neuen Agglomerationsdefinition des BFS nimmt die Diskrepanz tendenziell zu, da die Agglomeration Freiburg im institutionellen Sinne beträchtlich kleiner ist als der vor allem durch die Pendlerströme bestimmte funktionale Perimeter. Ein zu grosser Unter-

schied zwischen diesen beiden Perimetern könnte zu Problemen auf der Ebene der Steuerung führen und die Umsetzung der öffentlichen Politik in einem optimalen Raum behindern. Zudem sind auch Auswirkungen auf die Beurteilung der künftigen AP der Agglomeration Freiburg durch den Bund möglich (siehe Ziff. 8.3.1 unten). Eine Erweiterung der institutionellen Agglomeration wäre somit wünschenswert. Sie könnte sich gegebenenfalls auf die vom BFS für seine eigene Definition der Agglomerationen verwendeten Kriterien stützen.

## 4. Steuerung

### 4.1. Organe und Aufgaben der Agglomeration gemäss AggG

Das AggG legt die obligatorischen Organe der Agglomeration fest (Art. 16 Abs. 1). Dies sind:

- 1) die Gesamtheit der Stimmbürger;
- 2) der Agglomerationsrat;
- 3) der Agglomerationsvorstand;
- 4) die Finanzkommission.

Ausserdem sieht das AggG vor, dass die Agglomeration bei den ihr durch die Statuten übertragenen Aufgaben an die Stelle der Gemeinden tritt (Art. 11 Abs. 2).

### 4.2. Vergleich mit den Gemeindeverbänden und innerhalb der Agglomeration Freiburg

Die Agglomeration im Sinne des AggG ergänzt die im GG vorgesehenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (siehe Ziff. 2.1 oben). Diese Kooperationsformen, vor allem der Gemeindeverband, wurden in den letzten zwanzig Jahren jedoch beträchtlich geändert, in erster Linie durch die Revisionen des GG vom 4. Mai 1995 (interkommunale Zusammenarbeit) und vom 16. März 2006 (Einführung des Mehrzweckverbands). Die wichtigsten Unterschiede zwischen dem GG (Version vor dem 16. März 2006 und geltende Version mit der Änderung<sup>1</sup>, die am 1. Juli 2015 in Kraft tritt) und den Bestimmungen des AggG sind im Anhang aufgeführt.

#### 4.2.1. Exekutive

Der Vorstand eines Gemeindeverbands besteht aus einem Präsidenten und mindestens zwei weiteren Mitgliedern, die von der Delegiertenversammlung gewählt werden (Art. 118 GG). Der Agglomerationsvorstand setzt sich dagegen aus

<sup>1</sup> Mit dem Gesetz vom 7. Oktober 2014 zur Änderung der Gesetzgebung im Bereich politische Rechte (verschiedene Anpassungen) (ASF 2014\_077) wird Buchstabe d von Artikel 123a Abs. 1 GG aufgehoben, da die Initiative bei Beiträgen nach Artikel 121 Abs. 2 GG keine praktische Bedeutung hat. Diese Änderung tritt am 1. Juli 2015 in Kraft.

mindestens fünf Mitgliedern zusammen, die ihren Präsidenten und Vizepräsidenten wählen (Art. 22 AggG). Seine Mitglieder werden vom Agglomerationsrat gewählt, wobei die Statuten der Agglomeration auch die Volkswahl vorsehen können (Art. 23 AggG).

Gemäss den Statuten der Agglomeration Freiburg werden die Mitglieder des Agglomerationsvorstands vom Agglomerationsrat unter seinen Mitgliedern (Art. 18 Abs. 1) für eine Dauer von fünf Jahren (Art. 18 Abs. 4) gewählt. Jede Gemeinde verfügt über einen Sitz im Agglomerationsvorstand. Die Gemeinde Freiburg verfügt über zwei zusätzliche Sitze (Art. 18 Abs. 2).

#### 4.2.2. Legislative

Die Mitglieder der Delegiertenversammlung eines Gemeindeverbands werden von den Gemeinderäten ernannt (Art. 115 GG), während die Mitglieder des Agglomerationsrats von den Gemeindeversammlungen oder den Generalräten gewählt werden (Art. 20 Abs. 2 AggG). Wie bei der Wahl der Mitglieder des Agglomerationsvorstands können die Statuten der Agglomeration jedoch die Volkswahl vorsehen. In einem Gemeindeverband müssen sich die Delegierten im Übrigen nach dem Standpunkt des Gemeinderats richten, von dem sie ernannt wurden (Art. 115 Abs. 4 GG), was bei den Mitgliedern des Agglomerationsrats nicht der Fall ist.

Gemäss den Statuten der Agglomeration Freiburg werden die Mitglieder des Agglomerationsrats von den Gemeindeversammlungen oder Generalräten gewählt. Grundsätzlich sind mindestens zwei Mitglieder pro Gemeinde Mitglied des Gemeinderats (Art. 13 Abs. 2). Jede Mitgliedsgemeinde hat Anrecht auf mindestens drei Sitze, und jeder volle Anteil von 2500 Einwohnern gibt Anrecht auf einen zusätzlichen Sitz (Art. 12 Abs. 2).

#### 4.2.3. Volksrechte

Sowohl die Agglomeration als auch der Gemeindeverband kennen die Initiative (Art. 28 AggG bzw. Art. 123a GG), das fakultative Referendum (Art. 30 AggG bzw. Art. 123d GG) und das obligatorische Referendum (Art. 29 AggG bzw. 123e GG). Allerdings unterliegt die Ausübung dieser Volksrechte unterschiedlichen Regeln:

**Initiative.** Ein Zehntel der Stimmbürger der Agglomeration oder des Gemeindeverbands können eine Initiative bezüglich einer Ausgabe, einer Bürgerschaft, eines allgemeinverbindlichen Reglements oder einer Statutenänderung einreichen. Das AggG sieht zudem vor, dass die Gemeinderäte eines Drittels der Mitgliedsgemeinden der Agglomeration eine Initiative einreichen können.

**Fakultatives Referendum.** Ein fakultatives Referendum kann von einem Zehntel der Bürger eines Gemeindever-

bands oder einer Agglomeration verlangt werden. Zudem können die Gemeinderäte eines Viertels der Verbandsgemeinden bzw. eines Drittels der Mitgliedsgemeinden einer Agglomeration ein fakultatives Referendum einreichen. Dieses kann eine Nettoausgabe, die den in den Statuten des Verbands oder der Agglomeration festgelegten Betrag übersteigt, eine Bürgerschaft oder ein allgemeinverbindliches Reglement betreffen. Das AggG erweitert den Geltungsbereich: Hier gilt das fakultative Referendum auch für Änderungen der Statuten der Agglomeration, die Aufnahme weiterer Gemeinden und die Auflösung der Agglomeration.

**Obligatorisches Referendum.** Die Gemeindeverbände kennen das obligatorische Referendum nur für Ausgaben, die einen in den Statuten festgelegten Betrag überschreiten. Neben diesem finanziellen Referendum besteht in den Agglomerationen noch für die Übernahme neuer Aufgaben (siehe Ziff. 4.2.4) ein obligatorisches Referendum.

#### 4.2.4. Aufgaben

Vor der Änderung des Gesetzes über die Gemeinden vom 16. März 2006 mussten die Aufgaben der Gemeindeverbände verwandt sein. Diese Regelung wurde mit dem Inkrafttreten der Änderung von 2006 aufgehoben, mit der Artikel 134 der neuen Kantonsverfassung umgesetzt wurde. Seither können die Gemeindeverbände auch nicht verwandte Aufgaben wahrnehmen, wie dies für die Agglomerationen seit dem Inkrafttreten des AggG gilt. Die Übernahme einer neuen Aufgabe erfordert einen einstimmigen Beschluss der Verbandsgemeinden bei der Revision der Statuten (Art. 113 Abs. 2). Das AggG sieht dagegen ein obligatorisches Referendum vor, wobei jede neue Aufgabe von allen Gemeinden und von der Mehrheit der Stimmenden genehmigt werden muss. Die Einstimmigkeit der Gemeinden für die Übernahme einer neuen Aufgabe wurde übrigens erst 2007 eingeführt (Inkrafttreten am 1. Januar 2008). Vorher war gemäss Artikel 29 AggG lediglich die Mehrheit der Gemeinden und der Stimmenden notwendig.

Laut ihren Statuten nimmt die Agglomeration Freiburg die Aufgaben von regionalem Interesse in folgenden Bereichen wahr (Art. 3 Abs. 1):

- 1) Raumplanung;
- 2) Mobilität;
- 3) Umweltschutz;
- 4) Wirtschaftsförderung;
- 5) Förderung des Tourismus;
- 6) Förderung kultureller Aktivitäten.

Zudem setzt sich die Agglomeration Freiburg für die Verständigung, das gute Einvernehmen und den Austausch zwischen den kantonalen Sprachgemeinschaften ein und fördert die Zweisprachigkeit (Art. 3 Abs. 3).

#### 4.2.5. Rolle des Oberamtmanns

Einer der Hauptunterschiede zwischen Gemeindeverband und Agglomeration besteht in der Rolle des Oberamtmanns bzw. der Oberamtinnen. Das GG schränkt die Mitwirkung des Oberamtmanns in den Organen der Gemeindeverbände nicht ein. Die Delegiertenversammlungen wählen daher häufig einen Oberamtmann zum Präsidenten des Gemeindeverbands.

Das AggG untersagt es den Oberamtinnen dagegen in Artikel 36 Abs. 2, im Agglomerationsrat oder im Agglomerationsvorstand Einsitz zu nehmen. Laut der Botschaft zum AggG wollte der Staatsrat mit diesem Verbot die umfassende Autonomie der Agglomeration sicherstellen und eine Überlastung der Oberamtinnen auf Kosten der übrigen Gemeinden des Bezirks vermeiden.

#### 4.2.6. Schlussfolgerungen

Der Staatsrat stellt fest, dass der breite Spielraum des AggG es den Agglomerationen erlaubt, eine Struktur zu wählen, die dem Gemeindeverband gemäss GG sehr ähnlich ist. Dies ist jedoch nur eine der zahlreichen Möglichkeiten des AggG, das auch innovativere Formen der Zusammenarbeit vorsieht, insbesondere in Bezug auf die Wahl der Mitglieder der Agglomerationsorgane. In Anlehnung an die Kategorisierung der TAK (siehe Ziff. 2.1.4 oben) kann die Agglomeration gemäss AggG als stärkere Form der vertikalen Zusammenarbeit als der Gemeindeverband angesehen werden, weil der Staatsrat den provisorischen Perimeter festlegt (Art. 3 Abs. 1 AggG) und weil die Mitglieder des Agglomerationsrats (Art. 20 Abs. 2) und des Agglomerationsvorstands (Art. 23 Abs. 2) vom Volk gewählt werden können.

Des Weiteren weist der Staatsrat darauf hin, dass in den Statuten der Agglomeration Freiburg für diejenigen Aspekte, bei denen das AggG den Agglomerationen grossen Spielraum lässt, Lösungen gewählt wurden, die denen eines Gemeindeverbands ähnlich sind – insbesondere durch den Verzicht auf die Volkswahl der Mitglieder der Agglomerationsorgane. Dieser Entscheid wurde vom Agglomerationsrat am 9. Oktober 2014 bestätigt, als er eine Motion zur Einführung der Volkswahl des Agglomerationsvorstands im Einheitswahlkreis ablehnte.

Der Staatsrat stellt daher fest, dass angesichts der Entwicklung des GG in Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit, die zu einer grösseren Nähe zwischen Gemeindeverband und Agglomeration führte, die Besonderheiten der beiden Zusammenarbeitsformen geklärt werden müssen. Es muss geprüft werden, ob eine Anpassung des AggG eine stärkere Agglomeration ermöglichen würde, die sich klar vom Gemeindeverband unterscheidet und die wichtigsten Neuerungen, die mit dem AggG eingeführt wurden, optimal nutzt (siehe Ziff. 8.3.2 unten).

### 4.3. Beziehungen zwischen der Agglomeration Freiburg und dem Staat

#### 4.3.1. Heutige Situation

An seiner Sitzung vom 18. August 2009 wies der Staatsrat die Verantwortung für die Agglomerationspolitik des Bundes der RUBD zu. Der Verantwortliche für die Agglomerationspolitik ist dem Generalsekretariat der RUBD zugewiesen. Er ist für die Koordination innerhalb der Kantonsverwaltung sowie mit den Bundesämtern und den Agglomerationen zuständig.

Zudem trifft sich die vom Direktor der RUBD geleitete Delegation des Staatsrats für die Infrastrukturen, die sich aus dem Direktor der VWD und der Direktorin der ILFD zusammensetzt, regelmässig mit einer Delegation des Vorstands der Agglomeration Freiburg, namentlich um Verkehrsfragen oder die Umsetzung des Agglomerationsprogramms zu besprechen.

#### 4.3.2. Bilanz

Die positive Beurteilung des von der Agglomeration Freiburg eingereichten Agglomerationsprogramms der zweiten Generation durch den Bund sowie seine Umsetzung zeigen, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und der Agglomeration Freiburg sowie auch mit der Agglomeration Bulle (Mobul) gut funktioniert.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben jedoch gezeigt, dass bei institutionellen Fragen (Funktionsweise der Agglomeration, Finanzierung, Umsetzung des AggG) ebenfalls eine entsprechende Begleitung erforderlich ist. Anlässlich des Wechsels des Verantwortlichen für die Agglomerationspolitik im Frühling 2015 änderte die RUBD deshalb das Pflichtenheft im Einvernehmen mit der ILFD und sah auch Aktivitäten in diesem Bereich vor. Auf Ersuchen der Agglomeration Freiburg fand am 2. April 2015 eine erste Sitzung zwischen einer Delegation des Agglomerationsvorstands und der Delegation des Staatsrats für die territorialen Strukturen statt. Letztere wird von der Direktorin der ILFD geleitet und umfasst die Direktoren der SJD und der FIND.

### 5. Raumplanung und Mobilität

Wie der Staatsrat in seiner Antwort auf das Postulat festhielt, gilt das Agglomerationsprogramm gemäss Artikel 27 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1) als regionaler Richtplan, soweit es die Raumplanung betrifft. Es stützt sich daher wie die übrigen regionalen Richtpläne des Kantons insbesondere auf den kantonalen Richtplan. Deshalb bestehen keine Doppelspurigkeiten zwischen dem kantonalen Richtplan und dem Agglomerationsprogramm.

Bei der Genehmigung der regionalen Pläne vergewissert sich der Kanton, dass diese sich nicht widersprechen und dass sie konform sind mit den übergeordneten Planungsinstrumenten, vor allem mit dem kantonalen Richtplan. Zur Erfüllung der Bundesanforderungen wird der vom Bund verlangte Mindestinhalt in Zusammenarbeit mit den Agglomerationen, die Agglomerationsprogramme durchführen, in den kantonalen Richtplan integriert. Die Tatsache, dass das Agglomerationsprogramm gemäss RPBG als regionaler Richtplan gilt, erlaubt eine weniger weitgehende Integration als in anderen Kantonen, in denen Agglomerationsprogramme rechtlich nicht verbindlich sind. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Agglomerationsprogramme in vielen Kantonen vom Kanton und nicht von den betroffenen Gemeinden erstellt werden.

Die Statuten der Agglomeration Freiburg sehen unter anderem vor, dass die Agglomeration die regionale Raumplanungspolitik plant, die Ortsplanungen der Mitgliedgemeinden koordiniert und mit den angrenzenden Gemeinden und Regionen zusammenarbeitet bei der Koordination ihrer entsprechenden Raumpläne (Art. 43 der Statuten). Die Mitgliedgemeinden bleiben jedoch zuständig für die Ausarbeitung ihrer Ortsplanungen und die allfälligen Detailbebauungspläne.

Was die Gemeinde Düdingen betrifft, hält der Staatsrat fest, dass sie zusammen mit Tafers ein regionales Zentrum für den Sensebezirk bildet und zugleich zum institutionellen wie auch zum statistischen Perimeter der Agglomeration Freiburg gehört. Dies rechtfertigt seiner Meinung nach die doppelte Zugehörigkeit, die übrigens in Artikel 24 Abs. 2 RPBG vorgesehen ist. Der Staatsrat ist allgemein der Ansicht, dass Düdingen sowohl aus statistischen als auch aus demografischen und historischen Gesichtspunkten ein wichtiger Teil des Kantonszentrums ist. Deshalb ist die doppelte Zugehörigkeit zur Agglomeration Freiburg und zur Region Sense seines Erachtens der passende institutionelle Ausdruck der Brückenfunktion Düdingens zwischen diesen beiden Regionen sowie ihrer Wichtigkeit für das Kantonszentrum.

Was die Mobilität betrifft, so erinnert der Staatsrat daran, dass die Agglomeration Freiburg – wie Mobul – ein regionaler Verkehrsverbund im Sinn von Artikel 17 ff. des Verkehrsgesetzes vom 20. September 1994 (SGF 780.1) ist. Als solcher bestellt sie Leistungen des öffentlichen Verkehrs (Agglomerationsverkehr) die zu 57,5% vom Staat mitfinanziert werden (Art. 41 des Verkehrsgesetzes), vorausgesetzt, dass der Kostendeckungsgrad der betreffenden Linien 20% erreicht (nach einem dreijährigen Moratorium für neue Linien). Eine Obergrenze für diese Beteiligung wird jedes Jahr im Rahmen des Voranschlags festgelegt. Die Agglomerationen, wie auch das übrige Kantonsgebiet, können ausserdem Linien des regionalen Personenverkehrs im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (PBG; SR 745.1) enthalten. Diese Linien werden zu 55% vom Bund finan-

ziert, der Restbetrag vom Staat (55%) und den Gemeinden (45%). Auch der Bund knüpft seine Finanzierung an einen Deckungsgrad von 10 oder 20%, je nach Art der Linie, und legt einen Zahlungsrahmen fest, der Quote genannt wird.

## 6. Finanzen

### 6.1. Aktuelle Verteilschlüssel

Gemäss Artikel 26 Bst. i und 32 Abs. 1 AggG müssen die Statuten der Agglomeration unter anderem «die Kriterien für die Beiträge der Gemeinden» festlegen. Artikel 32 Abs. 2 sieht die Möglichkeit vor, je nach Aufgabe unterschiedliche Kriterien vorzusehen. Die Kriterien der Agglomeration Freiburg sind in Artikel 36 («Verteilung der laufenden Kosten») und 47 («Verteilung der Betriebskosten») aufgeführt. Die laufenden Kosten (einschliesslich Finanzierungskosten) werden aufgrund der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl unter den einzelnen Mitgliedgemeinden aufgeteilt (Art. 36). Die Kosten des öffentlichen Verkehrs werden dagegen nach folgenden Kriterien aufgeteilt:

- > 5% im Verhältnis zur zivilrechtlichen Bevölkerung;
- > 5% im Verhältnis zur Anzahl Arbeitsstellen;
- > 5% im Verhältnis zur Anzahl Personenwagen;
- > 5% im Verhältnis zur Fläche des Gebäude- und Industrieareals;
- > 80% im Verhältnis zur Qualität der städtischen Erschliessung.

Die Artikel 53 und 56 Abs. 2 der Statuten der Agglomeration Freiburg sehen ausserdem vor, dass der Beitrag reduziert wird für Gemeinden, die auch anderen Organisationen der Wirtschafts- oder der Tourismusförderung angehören. Bis jetzt bezahlt lediglich die Gemeinde Düdingen einen reduzierten Beitrag. Die Reduktion beträgt 52 528 Franken für das Budget 2015, was ungefähr 8% der gesamten Beteiligung Düdingens entspricht (671 329 Franken für 2015). Dieser Betrag wird auf die neun anderen Mitgliedgemeinden der Agglomeration aufgeteilt.

Gemäss der Rechnung 2014 der Agglomeration Freiburg, die vom Agglomerationsrat am 30. April 2015 genehmigt wurde, leisteten die einzelnen Mitgliedgemeinden folgende Beiträge:

	Beiträge 2014 (CHF)	Beitrag pro Einwohner (zivilrechtliche Bevölkerungszahl per 31.12.2013) (CHF/Einwohner)
Avry	215 566	116.8
Belfaux	233 124	77.9
Corminbœuf	243 040	111.5
Düdingen	587 395	76.4
Freiburg	7 953 791	212.2

	Beiträge 2014 (CHF)	Beitrag pro Einwohner (zivilrechtliche Bevölkerungszahl per 31.12.2013) (CHF/Einwohner)
Givisiez	487 806	155.1
Granges-Paccot	486 968	157.0
Marly	903 916	114.1
Matran	184 563	117.7
Villars-sur-Glâne	2 163 469	179.4

Der Staatsrat stellt fest, dass die finanzielle Belastung pro Einwohner stark von der Erschliessung durch die städtischen Verkehrsbetriebe abhängt. Die Gemeinden in der Tarifzone Frimobil 10 (Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly und Villars-sur-Glâne) zahlen fast 90% der Beteiligung der Gemeinden am Budget der Agglomeration Freiburg (11 995 950 Fr. von 13 459 638 Fr.).

## 6.2. Bilanz und Perspektiven

Wie der Staatsrat in seiner Antwort auf das Postulat schrieb, sind die Vorteile einer Zugehörigkeit zur Agglomeration Freiburg schwer zu beziffern und lassen sich schlecht mit den Beiträgen der einzelnen Gemeinden zur Finanzierung der Agglomeration vergleichen. Es ist deshalb nicht sinnvoll, diese Beträge nur mit der Infrastruktur in Relation zu setzen, die mithilfe der Agglomeration in den einzelnen Gemeinden errichtet wurde, etwa im Rahmen der Umsetzung des Agglomerationsprogramms. Der Zweck der Agglomeration besteht ja gerade darin, Infrastruktureinrichtungen, die zur Entwicklung und zur Lebensqualität des gesamten Gebiets der Agglomeration beitragen, auf einer höheren Ebene zu planen, die dem funktionalen Perimeter besser entspricht.

Der Staatsrat ist sich der Last bewusst, welche die Gemeindebehörden im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit zu tragen haben. In Bezug auf die finanzielle Belastung, die aus der doppelten Zugehörigkeit zur Agglomeration Freiburg und zur Region Sense erwächst, hält der Staatsrat fest, dass Gemeinden, die anderen Wirtschaftsförderungs- oder Tourismusverbänden angehören, einen reduzierten Beitrag an die Agglomeration zahlen (Art. 53 bzw. 56 Abs. 2 der Statuten der Agglomeration Freiburg). Düdingen ist die einzige Mitgliedsgemeinde der Agglomeration, die einer anderen Organisation der Tourismus- und/oder Wirtschaftsförderung angehört, und bezahlt daher als einzige Gemeinde einen reduzierten Beitrag. Die Differenz wird auf die anderen neun Mitgliedsgemeinden der Agglomeration aufgeteilt.

Der Staatsrat weist im Übrigen darauf hin, dass die ILFD eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Agglomeration, des Oberamts des Saanebezirks und der Gemeinden eingesetzt hat, die insbesondere die Frage der Fusionen prüfen soll, bei

denen sowohl Mitgliedsgemeinden der Agglomeration als auch Nichtmitglieder betroffen sind. Die Gruppe befasste sich namentlich mit den Verteilschlüsseln für die finanzielle Beteiligung der Gemeinden an der Agglomeration Freiburg. Sie schlug den Gemeinden und der Agglomeration Freiburg mehrere Lösungsansätze vor, um die finanzielle Belastung einer Fusion von Mitgliedsgemeinden mit Nichtmitgliedsgemeinden vorübergehend oder dauerhaft zu reduzieren: Moratorium für die Beteiligung an den Kosten des Agglomerationsverkehrs, Einführung eines Modells mit zwei Kreisen usw. Diese Ergebnisse wurden den betroffenen Partnern mitgeteilt, damit sie bei den Verhandlungen im Hinblick auf ein Fusionsprojekt eine Einigung erzielen können.

## 7. Zweisprachigkeit

### 7.1. Heutige Situation

Die Zweisprachigkeit der Agglomeration Freiburg entspricht einer statistischen Realität: In den zehn Gemeinden der Agglomeration Freiburg leben 44 152 französischsprachige (64%) und 16 940 deutschsprachige Einwohnerinnen und Einwohner (24%).<sup>1</sup>

Die Zweisprachigkeit der Agglomeration Freiburg ist in Artikel 7 der Statuten geregelt, der wie folgt lautet:

<sup>1</sup> Die Mitglieder der Organe und Kommissionen der Agglomeration sprechen Französisch oder Deutsch.

<sup>2</sup> Die Dokumente zuhanden der Öffentlichkeit und der Gemeinden werden in beiden Sprachen verfasst.

<sup>3</sup> Die Beziehungen zwischen einem Bürger und den Amtsstellen der Agglomeration erfolgen in Französisch oder Deutsch, je nach Sprache des Interessierten.

Die jährlichen Übersetzungskosten belaufen sich auf rund 32 000 Franken (Rechnung 2013).

### 7.2. Bilanz und Perspektiven

Die Zweisprachigkeit ist ein wesentlicher Trumpf für die Agglomeration Freiburg. Von den 49 Agglomerationen der Schweiz sind lediglich drei mehrsprachig: die Agglomerationen Basel, Biel und Freiburg.

Nach Auffassung des Staatsrats stellt die Zweisprachigkeit einen Vorteil für die Wirtschaftsentwicklung dar und ist auch in kultureller und sozialer Hinsicht ein Gewinn, wie dies ebenfalls für die Zweisprachigkeit des Kantons gilt. Zudem ist die Zweisprachigkeit ein wichtiger Bestandteil der Identität der Agglomeration Freiburg, der es ihr erlaubt, sich von der Agglomeration Bern abzugrenzen. Unter anderem dieser Aspekt ermöglicht es, die statistische Entwicklung der

<sup>1</sup> Zahlen von 2000, Datum der letzten verfügbaren Volkszählung

Agglomeration Bern zu relativieren, deren Perimeter immer mehr freiburgische Gemeinden anzugehören scheinen.

Der Staatsrat weist zudem darauf hin, dass die Zweisprachigkeit der Agglomeration Freiburg nicht nur auf der Gemeinde Düdingen beruht, sind doch 17% der Einwohnerinnen und Einwohner der übrigen neun Gemeinden der Agglomeration deutschsprachig (70% Französischsprachige).

## 8. Schlussbemerkungen

### 8.1. Evaluation des AggG in Bezug auf dessen ursprüngliche Ziele

Den Verfassern der parlamentarischen Vorstösse, die zur Ausarbeitung des AggG führten, ging es vor allem darum, eine Lösung für die steigenden Kosten der städtischen Zentren, namentlich im Verkehrsbereich, zu finden. Das AggG entschärfte das Problem, denn es schuf einen Rahmen für die interkommunale Zusammenarbeit und stellte die Aufteilung der Kosten auf eine neue Grundlage. Die neue Struktur erlaubt es ausserdem, Agglomerationsprogramme auszuarbeiten und Infrastruktureinrichtungen über die Verwaltungsgrenzen der Gemeinden hinaus zu planen, wodurch die Ressourcenallokation optimiert werden kann.

Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass die vorgeschriebene Einstimmigkeit der Gemeinden für die Übernahme neuer Aufgaben die «qualitative» Erweiterung der Agglomeration Freiburg gebremst hat: Bestimmte Aufgaben blieben in der alleinigen Zuständigkeit der Gemeinden, obwohl der funktionale Perimeter eine erhebliche interkommunale Zusammenarbeit und Finanzierung erfordert. Ein Beispiel ist etwa die regionale Sport- oder Energieinfrastruktur.

### 8.2. Evaluation des AggG in Bezug auf die aktuelle Agglomerationspolitik

Dank dem AggG, das mehrere Jahre vor der Erarbeitung der Agglomerationspolitik des Bundesrats erlassen wurde, konnte die Agglomeration Freiburg von dem vom Bund eingeführten Förderungssystem optimal profitieren.

Die konstituierende Versammlung hatte den Verkehrsverbund der Agglomeration Freiburg (CUTAF) bereits im Januar 2004, also noch vor der Annahme der Statuten der Agglomeration Freiburg, beauftragt, ein Agglomerationsprogramm auszuarbeiten, das den Anforderungen des Bundes entsprach.

Das Agglomerationsprogramm der ersten Generation wurde vom Bund zwar nicht unterstützt, doch erhielt bekanntlich das Projekt der Poya-Brücke, das Teil dieses Programms war, einen Bundesbeitrag, da es als dringliches Projekt eingestuft wurde.

In Bezug auf die Struktur, die sich aus dem AggG ergibt, weist der Staatsrat darauf hin, dass der Pioniercharakter des innovativen AggG sowohl vom Bund als auch von der TAK immer wieder erwähnt wird. In seinem Bericht von 2001 zur Agglomerationspolitik des Bundes schrieb der Bundesrat zum Beispiel Folgendes:

«Alle erwähnten Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Einrichtung von Kooperationsorganen auf regionaler Ebene [widersprüchliche Interessen der beteiligten Parteien, notwendige Anpassungen der Kompetenzaufteilung, schwieriger Einbezug von lokalen Akteuren in eine partnerschaftliche Planung usw.] werden durch den Umstand verschärft, dass in der Schweiz diese Vorgehensweise für die städtischen Gebiete derzeit noch ein Novum darstellt. Die einzige konkrete Initiative, die in diese Richtung geht, ist momentan [2001] das Gesetz über die Agglomerationen des Kantons Freiburg.»<sup>1</sup>

Im neuen Bericht zur Agglomerationspolitik des Bundes, der im Februar 2015 veröffentlicht wurde, wird das AggG erneut als Beispiel einer Trägerschaft in einem funktionalen Raum aufgeführt<sup>2</sup>.

Durch die Errichtung eines spezifischen Gremiums für die Agglomerationen bietet das AggG zudem eine Lösung, die eine Lücke in der Agglomerationspolitik des Bundes schliesst. Diese Lücke wird namentlich im Bericht des ARE und des SECO von 2011 bemängelt, wonach die «Dominanz der Agglomerationsprogramme entgegen der Konzeption einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik zu einer Konzentration auf die Themen Siedlung und Verkehr»<sup>3</sup> führt. Dank der Aufgaben, die die Mitgliedgemeinden der Agglomeration Freiburg übertragen, können mehr Bereiche gemeindeübergreifend geplant werden. Dies erlaubt die Ausarbeitung eines kohärenten Agglomerationsprogramms, das sich nicht nur auf den Bereich Siedlung und Verkehr beschränkt. Dieser Aspekt der Agglomeration Freiburg, der dem AggG zu verdanken ist, darf nicht geschwächt werden, im Gegenteil. Ausserdem sollte ein globales Agglomerationsprogramm parallel zu einem Stadt-/Gesellschaftsprojekt entwickelt werden, als Grundlage für eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit und für eine Gemeindefusion.

## 8.3. Ziele

### 8.3.1. Erweiterung des Perimeters

Der Staatsrat hat die Wichtigkeit der Beibehaltung oder sogar Erweiterung des Perimeters der Agglomeration bereits bei der Beantwortung des Postulats am 21. Januar 2014 erwähnt. Diese Bedeutung wurde von den Bundesstellen seither mehr-

<sup>1</sup> Bundesrat, Agglomerationspolitik des Bundes (2001), S. 25

<sup>2</sup> Bundesrat, Agglomerationspolitik des Bundes 2016+ (2015), S. 33

<sup>3</sup> ARE und SECO, *Evaluation und Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik des Bundes – Bericht zuhanden des Bundesrats*, 2011, S. 5

mals hervorgehoben. Das UVEK schrieb zum Beispiel in seinem Prüfbericht vom 26. Februar 2014 zum AP2 (Übersetzung): «Da sich das Agglomerationsprogramm auf einen sowohl in konzeptioneller Hinsicht als auch bezüglich der konkreten Massnahmen begrenzten Perimeter beschränkt, sind innerhalb des Agglomerationsperimeters des BFS weiterhin beträchtliche Entwicklungen möglich» oder: «Um unerwünschte Folgen ausserhalb des Perimeters zu vermeiden und die positiven Auswirkungen des Agglomerationsprogramms nicht wieder in Frage zu stellen, sollte die derzeit [im Rahmen der Konsultativabstimmung der Gemeinde Düringen vom 8. Februar 2014] diskutierte Verkleinerung der Agglomeration vermieden werden».

Desgleichen müssen laut der vom UVEK am 16. Februar 2015 verabschiedeten *Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der dritten Generation* «nicht alle Gemeinden des [statistischen] Agglomerationsperimeters einen integrierenden Bestandteil des Programms bilden. Wenn aber ein Teil der [statistischen] Agglomeration nicht im Perimeter des Programms enthalten ist, kann der Bund dies bei der Programmbeurteilung als Schwäche beurteilen.»

Der Staatsrat hält allgemein fest, dass die Ebene der Agglomerationen eingeführt wurde, da sich der Aktions-/Beziehungsraum nicht mehr mit dem (institutionellem) Entscheidungsraum deckt (siehe Ziff. 2 und 3.3 oben). Eine zu grosse Inkongruenz zwischen Beziehungsraum und institutionellem Raum widerspricht dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (der Kreis der Steuerzahler stimmt nicht mit dem Kreis der Nutzniesser überein) und führt dazu, dass die Ressourcen nicht optimal aufgeteilt werden. Sie behindert die Ausarbeitung einer effizienten öffentlichen Politik. Die TAK schrieb deshalb 2004 in ihren Empfehlungen: «Die Grösse des Perimeters soll sich (im Rahmen des politisch Machbaren) vorab nach funktionalen Gesichtspunkten richten»<sup>1</sup>.

Der Staatsrat stellt auch fest, dass diese Situation die umliegenden Gemeinden und deren Bevölkerung zum Trittbrettfahrertum verleitet. Der funktionale Perimeter entspricht definitionsgemäss dem Raum, dessen Einwohnerinnen und Einwohner von den Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen der Zentrumsgemeinden einschliesslich der (institutionellen) Agglomeration Freiburg profitieren. Die Gemeinden, die nicht zur Agglomeration Freiburg gehören, obwohl sie Teil des funktionalen Perimeters sind, profitieren von den Vorteilen, ohne sie finanzieren zu müssen. Zwei Faktoren werden die fehlende fiskalische Äquivalenz in den kommenden Jahren noch verschärfen: die Konkretisierung der Massnahmen des AP2, wodurch der Perimeter der Agglomeration attraktiver wird, und die steigende Konzentration der Arbeitsplätze auf die Zentrumsgemeinden.

Der Staatsrat erachtet es daher als sinnvoll, aufgrund der Stellungnahme des UVEK für die Agglomerationsprogramme eine Erweiterung des berücksichtigten funktionalen Perimeters in Betracht zu ziehen, um die Chancen für eine Unterstützung des Bundes zu maximieren. Für diese Erweiterung, die vor allem in die Zuständigkeit der Agglomeration fällt und die nach verschiedenen Modellen, wie z.B. den weiter unten aufgeführten (8.4), erfolgen kann, gilt es ein Gleichgewicht zu finden zwischen der Achtung der Autonomie der umliegenden Gemeinden und den Anreizen zur Zusammenarbeit im Hinblick auf die Förderung der wirtschaftlichen Attraktivität und der Lebensqualität der gesamten Region und des Kantons. Dank des Gleichgewichts, das 2008 gefunden wurde, konnte die Agglomeration Freiburg errichtet werden. Die bisherige und künftige Entwicklung erfordern die Herstellung eines neuen Gleichgewichts in Zusammenarbeit mit den Gemeinden.

Der Staatsrat stellt im Übrigen fest, dass eine Erweiterung des Perimeters der Agglomeration Freiburg keine unausweichlichen Folgen für die Beteiligung des Staates am Agglomerationsverkehr hätte. Wie weiter oben erwähnt (Punkt 5) würde eine Erweiterung des Perimeter der Agglomeration Freiburg nicht automatisch bedeuten, dass die Linien der Personenbeförderung vom Status Regionalverkehr zum Status Agglomerationsverkehr wechseln würden. Die Finanzierungsregelung würde sich gleichbleiben, unabhängig vom berücksichtigten Perimeter. Der Staatsrat erinnert daran, dass ein Zahlungsrahmen für seine Beteiligung am Agglomerationsverkehr jährlich im Rahmen des Voranschlags festgelegt wird.

### 8.3.2. Optimierung der Funktionsweise

Ein Vergleich zwischen dem Gemeindeverband gemäss GG und der Agglomeration gemäss AggG zeigt, dass die Entwicklung der Möglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit zu einer starken Annäherung der beiden Lösungen geführt hat. Diese Feststellung wird durch die Agglomeration Freiburg, das einzige Beispiel einer Agglomeration im Sinne des AggG, bestätigt: Sie hat sich in ihren Statuten für eine Funktionsweise entschieden, die dem Gemeindeverband ähnlich ist, und schöpft den grossen Handlungsspielraum des AggG, namentlich in Bezug auf die Volkswahl der Agglomerationsorgane, nicht aus. Deshalb deutet nichts darauf hin, dass die Agglomeration Freiburg weniger schwerfällig und leichter zu verwalten wäre, wenn sie die Rechtsform eines Gemeindeverbands gemäss GG hätte.

Der Staatsrat stellt ausserdem fest, dass das freiburgische Recht im Bereich der Agglomerationen auf Bundesebene regelmässig als zukunftsweisendes Beispiel für eine solide Grundlage der Agglomerationen angeführt wird, deren institutionelle Konsolidierung immer noch nicht abgeschlossen ist.

<sup>1</sup> Tripartite Agglomerationskonferenz, op. cit., S. 85

Die Agglomeration Freiburg machte bei der Ausarbeitung ihrer Statuten keinen Gebrauch von den wichtigsten Neuerungen des AggG, die insbesondere die Wahl der Organe betreffen. Der Staatsrat weist diesbezüglich darauf hin, dass er bereits in seiner Botschaft zum Entwurf des AggG schrieb, die den Agglomerationen eingeräumte Möglichkeit, auf die Volkswahl zu verzichten, sei lediglich ein «Schritt in die Richtung des zu erreichenden Ziels, das weiterhin die Volkswahl ist, denn nur sie kann die vollumfängliche Legitimation der Agglomerationsräte gewährleisten.»

Der Staatsrat ist ferner der Ansicht, dass die im AggG vorgesehene Rolle des Oberamtmanns bzw. der Oberamt männer überdacht werden muss. Das Verbot, im Agglomerationsrat und im Agglomerationsvorstand Einsitz zu nehmen, erschwert die Koordination zwischen der Entwicklung der Agglomeration und der Entwicklung aller betroffenen Bezirke sowie des Kantons im Allgemeinen. Die Bedeutung der Entwicklung der städtischen Gebiete für den gesamten Kanton erfordert ein stärkeres Engagement des Oberamtmanns bzw. der Oberamt männer in den Agglomerationen, denen eine zentrale Rolle bei der Entwicklung des ganzen Kantons zukommt.

Diese Bestimmung des AggG kann allgemein als Widerspruch zu der im GG und in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen zentralen Rolle des Oberamtmanns bei der Veranlassung und Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit aufgefasst werden. Diese Bestimmungen geben dem Oberamtmann bekanntlich mehrere Instrumente an die Hand, um die regionale Zusammenarbeit zu fördern, wie dies unter anderem Artikel 15 Abs. 1 des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamt männer (SGF 122.3.1) vorsieht. Dazu gehört namentlich die Befugnis, eine Regionalkonferenz einzuberufen (Art. 107bis GG) oder bei Bedarf bei der Gründung und Verwaltung einer Regionsgemeinschaft mitzuwirken (Art. 25 Abs. 2 und Art. 35 Abs. 3 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008, RPBG; SGF 710.1).

Der Staatsrat ist zudem der Auffassung, dass der 2007 eingeführte Grundsatz der Einstimmigkeit für die Übernahme neuer Aufgaben überprüft werden muss. Diese Bestimmung bewirkte zwar, dass die Agglomeration Freiburg von gewissen Mitgliedsgemeinden besser akzeptiert wird, aber sie behindert die gewünschte dynamische Entwicklung hin zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik. Ausserdem reduziert sie den Unterschied zwischen Agglomeration und Gemeindeverband, obwohl die Agglomerationen mit besonderen Problemen konfrontiert sind, die spezifische Formen der Zusammenarbeit erfordern.

Schliesslich sollte nach Ansicht des Staatsrats die Möglichkeit einer Erweiterung des Wahlkreises der Stadt Freiburg geprüft werden, beispielsweise auf den Perimeter der kom-

pakten Agglomeration, damit den besonderen Problemen in diesem Raum Rechnung getragen werden kann.

## 8.4. Schlussfolgerung

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die Erweiterung des Perimeters der Agglomeration und die Stärkung ihrer Arbeitsweise als widersprüchliche Ziele aufgefasst werden können: Werden mehr Aufgaben an die Agglomeration delegiert, so besteht die Gefahr, dass gewisse Gemeinden die Agglomeration noch stärker ablehnen und deshalb gegen die Ausdehnung des Perimeters sind. Der Staatsrat erachtet es daher für notwendig, alternative Modelle zur «einfachen» Erweiterung der heute bestehenden institutionellen Agglomeration auszuarbeiten. Aufgrund der obigen Ausführungen zeichnen sich zwei Stossrichtungen ab:

1. Stärkung der institutionellen Agglomeration, die sich auf die Zentrumsgemeinden beschränkt und allermindestens die Gemeinden des Fusionsperimeters Grossfreiburg umfasst, wie er vom Oberamtmann des Saanebezirks festgelegt und vom Staatsrat am 28. Mai 2013 genehmigt wurde, also die gegenwärtigen Mitgliedsgemeinden der Agglomeration Freiburg. Diese Agglomeration sollte gestärkt werden, namentlich was ihre demokratische Abstützung und ihre Aufgaben betrifft (siehe Ziff. 8.3.2 oben).
2. Schaffung einer grösseren «Agglomeration», die die oben beschriebene Agglomeration umfasst und die geeigneten Aufgaben übernimmt (hauptsächlich Raumplanung und Mobilität). Die Modalitäten zur Errichtung dieser Körperschaft müssen gemeinsam mit der Agglomeration Freiburg und den betroffenen Gemeinden analysiert und diskutiert werden. Dabei sollten mehrere konkurrierende oder komplementäre Modelle geprüft werden, beispielsweise:
  - a. Einführung eines Modells, das es den Gemeinden des funktionalen Perimeters der Agglomeration erlaubt, sich in unterschiedlichem Ausmass finanziell zu beteiligen (namentlich entsprechend der delegierten Aufgaben);
  - b. Ausarbeitung von Leistungsvereinbarungen zwischen der Agglomeration Freiburg und den umliegenden Gemeinden und Regionen in bestimmten Bereichen;
  - c. Errichtung eines Regionalverbands, der die Agglomeration Freiburg und weitere angrenzende Gemeinden (Regionen) umfasst.

Es sollte somit möglichst bald über die Mängel des AggG nachgedacht werden, die die Erfahrungen der Agglomeration Freiburg aufgezeigt haben. Nach Ansicht des Staatsrats sollten zunächst mindestens folgende Fragen geprüft werden:



- > die Rolle des Oberamtmanns bzw. der Oberamtämänner in den Organen der Agglomeration;
- > die Wahl der Mitglieder der Agglomerationsorgane;
- > die Bestimmungen zur Änderung der Statuten der Agglomeration in Bezug auf die von den Gemeinden delegierten Aufgaben.

Der Staatsrat bemerkt, dass die Schlussfolgerungen dieses Berichts weitgehend den «Begleitmassnahmen» entsprechen, die der Oberamtmann des Saanebezirks in seinem Fusionsplan des Saanebezirks vom 28. März 2013 vorgeschlagen hatte. Dieser sah namentlich vor, dass institutionelle und strukturelle Reformen der Agglomeration durchgeführt werden, namentlich was die Zusammensetzung und das Wahlverfahren ihrer Organe betrifft, und dass eine vertiefte Auseinandersetzung basierend auf den objektiven Kriterien des Bundes über die Grösse des Agglomerationsgebiets stattfindet.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die ILFD in Zusammenarbeit mit dem Oberamt des Saanebezirks bereits mit der Projektorganisation zur Überarbeitung des AggG begonnen hat. Die Arbeiten erfolgen in enger Absprache mit der Arbeitsgruppe, die mit der Umsetzung der Motion 2014-GC-16 «Gesetz über die Fusion des Kantonszentrums (FKZG) – ein starkes Kantonszentrum für einen starken Kanton» beauftragt ist. Dabei kann unter anderem auf den Bericht des Oberamtmanns des Saanebezirks von 2010 abgestellt werden, dessen Ergebnisse sich zum Teil mit den Schlussfolgerungen des vorliegenden Berichts decken. Parallel dazu wird die Zusammenarbeit mit der Agglomeration Freiburg verstärkt, um gemeinsam zu prüfen, wie sie ihre Arbeitsweise durch eine Statutenänderung im Rahmen des geltenden AggG optimieren könnte.

Abschliessend beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

---

#### Anhänge

- > Übersicht über die Bestimmungen zu den Gemeindeverbänden (GG) und den Agglomerationen (AggG)
- > Rapport relatif à la poursuite de la politique d'agglomération dans le canton de Fribourg du Professeur Pierre-Alain Rumley

## Tableau comparatif des dispositions relatives aux associations de communes (LCo) et aux agglomérations (LAgg)

- **Rouge** = différences entre l'association de commune au sens de la LCo 2015 et l'agglomération au sens de la LAgg
- **Vert** = différences entre l'association de commune au sens de la LCo 1995 et l'agglomération au sens de la LAgg, mais pas entre l'association de commune au sens de la LCo 2015 et l'agglomération au sens de la LAgg
- **Bleu** = différences entre l'association de communes au sens de la LCo1995 et de la LCo 2015

	LCo 1995		LCo 2015		LAgg	
<b>Tâches</b>	109 al. 2	Plusieurs tâches <b>connexes</b>		Plusieurs tâches	11 al. 2	Plusieurs tâches
<b>Participation aux tâches</b>	109 al. 2	<i>idem</i>		Les communes participent à toutes les tâches		<b>néant</b>
<b>Adoption ou ratification des statuts</b>	109 bis al. 1	<i>idem</i>		Toutes les communes acceptent les statuts (assemblée communale ou conseil général, avec referendum facultatif dans ce dernier cas)	9 al.2 et 4	<b>La majorité des citoyens et la majorité des communes acceptent les statuts par vote aux urnes (date identique du scrutin)</b>
<b>Approbation des statuts</b>	109 bis al. 2			Le Conseil d'Etat approuve les statuts après ratification de ceux-ci par les législatifs communaux.	8	Le Conseil d'Etat approuve les statuts avant le scrutin populaire sur les statuts.
<b>Obligation cantonale</b>	110	<i>idem</i>		Le Conseil d'Etat peut obliger des communes à s'associer ou à adhérer	3 al. 1 et 7 al. 1	Constitution de l'agglomération : Le CE fixe le périmètre provisoire. <b>L'assemblée constitutive peut le modifier par une décision prise à la majorité des 2/3, l'accord du CE demeurant implicitement réservé (par l'approbation des statuts).</b> Après la constitution : <b>néant</b>

	LCo 1995		LCo 2015		LAgg	
<b>Contenu des statuts</b>	<i>III</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Communes membres</li> <li>b) Nom et but de l'association</li> <li>c) Siège de l'association</li> <li>d) Représentation des communes à l'AD</li> <li>e) Règles relatives à la convocation de l'AD</li> <li>f) Composition du comité de direction</li> <li>g) Ressources</li> <li>h) Mode de répartition des charges entre les communes</li> <li>i) Montant à partir duquel les dépenses sont soumises au referendum facultatif</li> <li>j) Les conditions de sortie d'une commune</li> <li>k) Les règles concernant la dissolution</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Communes membres</li> <li>b) Nom et but de l'association</li> <li>c) Siège de l'association</li> <li>d) Représentation des communes à l'AD</li> <li>e) Règles relatives à la convocation de l'AD</li> <li>f) Composition du comité de direction</li> <li>g) Ressources</li> <li>h) Mode de répartition des charges entre les communes</li> <li>i) Montant à partir duquel les dépenses sont soumises au referendum <b>obligatoire</b> ou facultatif</li> <li><b>j) Les conditions de sortie d'une commune</b></li> <li><b>k) Les règles concernant la dissolution</b></li> </ul>	<sup>26</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Le nom et le siège de l'agglomération</li> <li>b) Les communes membres</li> <li><b>c) Les tâches (qu'on peut assimiler aux buts d'une ACo ?)</b></li> <li><b>d) Les modalités d'exécution de chaque tâche</b></li> <li>e) Le nombre de conseillers d'agglomération dont dispose chaque commune</li> <li>f) Les règles relatives à la convocation du conseil d'agglomération</li> <li>g) Le nombre des membres du comité d'agglomération et les principes de son organisation</li> <li>h) Les ressources de l'agglomération</li> <li>i) Les critères déterminant les contributions des communes</li> <li>j) Les montants des dépenses soumises au referendum</li> </ul>

	LCo 1995		LCo 2015		LAgg	
<b>Modifications essentielles des statuts</b>	113 al. 1	<i>idem</i>		Décision de l'assemblée des délégués et ratification obligatoire par les législatifs communaux (avec double majorité qualifiée - $\frac{3}{4}$ des communes et $\frac{3}{4}$ de la population).	21 al. 3	<b>Majorité du conseil d'agglomération (soumis à référendum facultatif)</b>
<b>Nouvelle tâche</b>	113 al. 2	<i>idem</i>		Unanimité des communes lors de la ratification de la révision statutaire	18 al. 1 et 29 al. 1	<b>Referendum obligatoire : unanimité des communes et majorité des votants</b>
<b>Organes</b>	114	1) Assemblée des délégués 2) Comité de direction <b>3) Contrôleurs des comptes</b>		1) Assemblée des délégués 2) Comité de direction	16 al. 1	<b>1) Corps électoral</b> 2) Conseil d'agglomération 3) Comité d'agglomération <b>4) Commission financière</b>
<b>Composition du législatif</b>	115	En fonction notamment de la population et de l'importance de la tâche pour la commune. Pas plus de 5 voix par délégué. Désignés par le Conseil communal.		En fonction notamment de la population <b>et de l'importance de la tâche pour la commune.</b> Aucune limite pour le nombre de voix par délégué. Désignés par le Conseil communal.	19 et 20	En fonction de la population légale. <b>Au moins deux conseillers par commune. Elus par l'assemblée communale ou le Conseil général. Les statuts peuvent prévoir l'élection populaire.</b>
<b>Mandat des délégués</b>	115 al. 4	Période administrative ou plus limitée. Se réfèrent à l'avis du Conseil communal.		Législature ou plus limitée. <b>Se réfèrent à l'avis du Conseil communal.</b> Restent en fonction jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeurs.	20	<b>Pour la législature ou le reste de celle-ci.</b>

	LCo 1995		LCo 2015		LAgg	
<b>Initiative</b>		<b>néant</b>	<i>123a</i>	1/10 des citoyens actifs peuvent présenter une initiative concernant : 1) Une dépense 2) Un cautionnement 3) Un règlement de portée générale 4) Une modification des statuts	<sup>28</sup>	1/10 des citoyens actifs <b>ou le 1/3 des communes membres</b> peuvent présenter une initiative concernant : 1) Une dépense 2) Un cautionnement 3) Un règlement de portée générale 4) Une modification des statuts
<b>Referendum facultatif</b>	<i>123 bis</i>	1/10 des citoyens actifs ou un 1/4 des communes membres peuvent demander un referendum concernant : 1) Une dépense nette supérieure au montant fixé dans les statuts pour le referendum facultatif	<i>123d</i>	1/10 des citoyens actifs ou un 1/4 des communes membres peuvent demander un referendum concernant : 1) Une dépense nette supérieure au montant fixé dans les statuts pour le referendum facultatif <b>2) Un cautionnement</b> <b>3) Un règlement de portée générale</b>	<sup>30</sup>	1/10 des citoyens actifs ou un <b>1/3</b> des communes membres peuvent demander un referendum concernant : 1) Une dépense nette supérieure au montant fixé dans les statuts pour le referendum facultatif 2) Un cautionnement 3) Un règlement de portée générale <b>4) Une modification des statuts</b> <b>5) L'admission d'une nouvelle commune</b> <b>6) La dissolution de l'agglomération</b>
<b>Referendum obligatoire</b>		<b>néant</b>	<i>123e</i>	Pour les décisions de l'AD ayant pour objet une dépense nette supérieure au montant fixé dans les statuts pour le referendum obligatoire	<sup>29</sup>	<b>Pour les nouvelles tâches de l'agglomération.</b> Unanimité des communes <b>et majorité des citoyens.</b>

	LCo 1995		LCo 2015		LAgg	
<b>Organes de révision</b>		<b>néant</b>	<sup>124</sup>	Un organe de révision obligatoire révisé les comptes de l'association	<sup>34 al. 1 let. phis</sup>	Un organe de révision obligatoire révisé les comptes de l'agglomération
<b>Rôle du Préfet</b> a) <b>En tant que titulaire d'une fonction au sein d'un organe</b>		<i>idem</i>		Aucune interdiction de faire partie d'un organe	<sup>36</sup>	Invité(s) à participer aux séances du Conseil et du Comité, avec voix consultative. <b>Ne peuvent être membres ni du Conseil, ni du Comité.</b>
b) <b>En tant qu'autorité de surveillance</b>	<sup>146</sup>		<sup>146</sup> <i>Al. 4 2<sup>e</sup> phr.</i>	Tâche générale de surveillance ; <b>désignation du préfet suppléant si fonction exercée au sein d'un organe.</b>	<sup>35</sup>	Le préfet chargé de la surveillance est désigné dans l'acte d'approbation des statuts si l'agglomération comprend les communes de plusieurs districts. Pour le reste, application par analogie des articles 143ss LCo.
c) <b>En matière juridictionnelle</b>	<sup>131</sup>			Le préfet est instance de recours ordinaire.	<sup>41-42a</sup>	Le Tribunal cantonal est l'instance de recours.
<b>Sortie d'une commune</b>	<sup>127</sup>	<i>idem</i>		Une commune peut sortir conformément aux dispositions statutaires. Le Conseil d'Etat peut toutefois s'opposer à la sortie si les motifs pour une adhésion forcée seraient réunis (cf. renvoi à l'art. 110 dans l'al. 2 de l'art. 127).	<sup>39</sup>	Une commune ne peut sortir de l'agglomération <b>que si la sortie ne met pas en danger l'existence de l'agglomération ni ne porte une atteinte excessive à l'exécution des tâches.</b>

	LCo 1995		LCo 2015		LAgg
<b>Adhésion d'une commune</b>		<i>idem</i>		L'assemblée des délégués vote la modification des statuts. L'assemblée communale ou le conseil général de la commune vote l'adhésion (soumis à referendum facultatif si conseil général).	<sup>38</sup> <b>L'agglomération conclut avec la commune adhérente un contrat d'adhésion.</b> Le Conseil d'agglomération approuve les modifications des statuts ( <b>soumis à referendum facultatif</b> ). L'assemblée communale ou le conseil général de la commune approuve le contrat ( <i>referendum facultatif ?????</i> ) ( <i>logiquement oui, certes pas dit explicitement dans la loi, mais devrait s'appliquer, le cas échéant...</i> ).
<b>Dissolution</b>	<i>128 al. 1</i>	<i>idem</i>		Conformément aux statuts ou, à défaut de règles, par décision unanime des communes membres	<sup>40</sup> <b>Vote aux urnes, majorité des communes et majorité des citoyens</b>

## Übersicht über die Bestimmungen zu den Gemeindeverbänden (GG) und den Agglomerationen (AggG)

- **Rot** = Unterschiede zwischen dem Gemeindeverband gemäss GG 2015 und der Agglomeration gemäss AggG
- **Grün** = Unterschiede zwischen dem Gemeindeverband gemäss GG 1995 und der Agglomeration gemäss AggG, aber nicht zwischen dem Gemeindeverband gemäss GG 2015 und der Agglomeration gemäss AggG
- **Blau** = Unterschiede zwischen dem Gemeindeverband gemäss GG 1995 und GG 2015

	GG 1995		GG 2015		AggG	
<b>Aufgaben</b>	109 Abs. 2	Mehrere <b>verwandte</b> Aufgaben		Mehrere Aufgaben	11 Abs. 2	Mehrere Aufgaben
<b>Beteiligung an den Aufgaben</b>	109 Abs. 2	<i>idem</i>		Die Gemeinden beteiligen sich an sämtlichen Aufgaben.		<b>Keine Regelung</b>
<b>Annahme oder Ratifikation der Statuten</b>	109 bis Abs. 1	<i>idem</i>		Alle Gemeinden nehmen die Statuten an (Gemeindeversammlung bzw. Generalrat, im letzteren Fall fakultatives Referendum)	9 Abs. 2 und 4	<b>Annahme durch die Mehrheit der Stimmenden und der Gemeinden in einer Urnenabstimmung (am gleichen Tag)</b>
<b>Genehmigung der Statuten</b>	109 <sup>bis</sup> Abs. 2			Der Staatsrat genehmigt die Statuten nach deren Annahme durch die Gemeindelegislativen.	8	Der Staatsrat genehmigt die Statuten, bevor das Volk darüber abstimmt.
<b>Verpflichtung durch den Kanton</b>	110	<i>idem</i>		Der Staatsrat kann die Gemeinden verpflichten, sich zu einem Verband zusammenzuschliessen oder einem Verband beizutreten.	3 Abs. 1 und 7 Abs. 1	Errichtung der Agglomeration: Der SR legt den provisorischen Perimeter fest. <b>Die konstituierende Versammlung kann diesen mit der 2/3-Mehrheit der anwesenden Delegierten ändern. Die Zustimmung des SR bleibt jedoch implizit vorbehalten (durch die Genehmigung der Statuten).</b> Nach der Errichtung: <b>Keine Regelung</b>



	GG 1995		GG 2015		AggG	
<b>Inhalt der Statuten</b>	111	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Mitgliedsgemeinden</li> <li>b) Name und Zweck des Verbands</li> <li>c) Sitz des Verbands</li> <li>d) Vertretung der Gemeinden an der DV</li> <li>e) Regeln für die Einberufung der DV</li> <li>f) Zusammensetzung des Vorstands</li> <li>g) Finanzquellen</li> <li>h) Verteilung der finanziellen Lasten unter den Gemeinden</li> <li>i) Betrag, ab dem eine Ausgabe dem fakultativen Referendum untersteht</li> <li>j) Bedingungen für den Austritt einer Gemeinde</li> <li>k) Regeln für die Auflösung des Verbands</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Mitgliedsgemeinden</li> <li>b) Name und Zweck des Verbands</li> <li>c) Sitz des Verbands</li> <li>d) Vertretung der Gemeinden an der DV</li> <li>e) Regeln für die Einberufung der DV</li> <li>f) Zusammensetzung des Vorstands</li> <li>g) Finanzquellen</li> <li>h) Verteilung der finanziellen Lasten unter den Gemeinden</li> <li>i) Beträge, ab denen eine Ausgabe dem fakultativen oder dem <b>obligatorischen</b> Referendum untersteht</li> <li><b>j) Bedingungen für den Austritt einer Gemeinde</b></li> <li><b>k) Regeln für die Auflösung des Verbands</b></li> </ul>	26	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Name und Sitz der Agglomeration</li> <li>b) Mitgliedsgemeinden</li> <li><b>c) Aufgaben (gleichzusetzen mit dem Zweck eines Gemeindeverbands?)</b></li> <li><b>d) Leistungsauftrag für jede Aufgabe</b></li> <li>e) Zahl der Agglomerationsräte jeder Gemeinde</li> <li>f) Bestimmungen über die Einberufung des Agglomerationsrats</li> <li>g) Zahl der Mitglieder des Agglomerationsvorstands und Grundzüge seiner Organisation</li> <li>h) finanzielle Mittel der Agglomeration</li> <li>i) Kriterien für die Beiträge der Gemeinden</li> <li>j) Höhe der dem Referendum unterstellten Ausgaben</li> </ul>
<b>Wesentliche Änderungen der Statuten</b>	113 Abs. 1	<i>idem</i>		Beschluss der Delegiertenversammlung und obligatorische Zustimmung der Gemeindelegislativen (doppelte qualifizierte Mehrheit: $\frac{3}{4}$ der Gemeinden und $\frac{3}{4}$ der Bevölkerung).	21 Abs. 3	<b>Mehrheit des Agglomerationsrats (Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum)</b>
<b>Neue Aufgabe</b>	113 Abs. 2	<i>idem</i>		Einstimmigkeit der Gemeinden bei der Annahme der Statutenänderung	18 Abs. 1 und 29 Abs. 1	<b>Obligatorisches Referendum: Einstimmigkeit der Gemeinden und Mehrheit der Stimmenden</b>

	GG 1995		GG 2015		AggG	
<b>Organe</b>	114	1) Delegiertenversammlung 2) Vorstand 3) <b>Rechnungsrevisoren</b>		1) Delegiertenversammlung 2) Vorstand	16 Abs. 1	1) <b>Gesamtheit der Stimmbürger</b> 2) Agglomerationsrat 3) Agglomerationsvorstand 4) <b>Finanzkommission</b>
<b>Zusammensetzung der Legislative</b>	115	Insbesondere unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahl und der Bedeutung des Unternehmens für die einzelnen Gemeinden. Nicht mehr als 5 Stimmen pro Delegierten. Ernennung der Delegierten durch den Gemeinderat.		Insbesondere unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahl und der <b>Bedeutung des Unternehmens für die einzelnen Gemeinden. Stimmzahl pro Delegierten nicht beschränkt. Ernennung der Delegierten durch den Gemeinderat.</b>	19 und 20	Unter Berücksichtigung der zivilrechtlichen Bevölkerung. <b>Mindestens zwei Agglomerationsräte pro Gemeinde. Wahl durch die Gemeindeversammlung oder den Generalrat. Die Statuten können die Volkswahl vorsehen.</b>
<b>Mandat der Delegierten</b>	115 Abs. 4	Amtsperiode oder kürzerer Zeitraum. Delegierte richten sich nach dem Standpunkt des Gemeinderats.		Amtsperiode oder kürzerer Zeitraum. <b>Delegierte richten sich nach dem Standpunkt des Gemeinderats. Delegierte bleiben bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolger im Amt.</b>	20	<b>Legislaturperiode oder deren Rest.</b>
<b>Initiative</b>		<b>Keine Regelung</b>	123a	1/10 der Aktivbürger kann eine Initiative einreichen betreffend: 1) eine Ausgabe 2) eine Bürgschaft 3) ein allgemeinverbindliches Reglement 4) eine Statutenänderung	28	1/10 der Stimmbürger <b>oder ein 1/3 der Mitgliedgemeinden</b> kann eine Initiative einreichen betreffend: 1) eine Ausgabe 2) eine Bürgschaft 3) ein allgemeinverbindliches Reglement 4) eine Statutenänderung

	GG 1995		GG 2015		AggG	
<b>Fakultatives Referendum</b>	<sup>123</sup> <i>bis</i>	1/10 der Aktivbürger oder ¼ der Mitgliedgemeinden kann ein Referendum verlangen betreffend: 1) eine Nettoausgabe, die den in den Statuten für die Ausübung des fakultativen Referendums festgelegten Betrag übersteigt	<sup>123d</sup>	1/10 der Aktivbürger oder ¼ der Mitgliedgemeinden kann ein Referendum verlangen betreffend: 1) eine Nettoausgabe, die den in den Statuten für die Ausübung des fakultativen Referendums festgelegten Betrag übersteigt <b>2) eine Bürgschaft</b> <b>3) ein allgemeinverbindliches Reglement</b>	<sup>30</sup>	1/10 der Stimmbürger oder <b>1/3</b> der Mitgliedgemeinden kann ein Referendum verlangen betreffend: 1) eine Nettoausgabe, die den in den Statuten für die Ausübung des fakultativen Referendums festgesetzten Betrag übersteigt 2) eine Bürgschaft 3) ein allgemeinverbindliches Reglement <b>4) eine Statutenänderung</b> <b>5) die Aufnahme weiterer Gemeinden</b> <b>6) die Auflösung der Agglomeration</b>
<b>Obligatorisches Referendum</b>		<b>Keine Regelung</b>	<sup>123e</sup>	Für die Beschlüsse der DV, die eine Nettoausgabe zur Folge haben, die den in den Statuten für die Ausübung des obligatorischen Referendums festgelegten Betrag übersteigt	<sup>29</sup>	<b>Für die Übernahme neuer Aufgaben durch die Agglomeration.</b> Einstimmigkeit der Gemeinden und <b>Mehrheit der Stimmenden.</b>
<b>Revisionsstelle</b>		<b>Keine Regelung</b>	<sup>124</sup>	Eine obligatorische Revisionsstelle prüft die Rechnung des Verbands.	<sup>34</sup> <i>Abs. 1</i> <i>Bst.</i> <i>bis</i>	Eine obligatorische Revisionsstelle prüft die Rechnung der Agglomeration.

	GG 1995		GG 2015		AggG	
<b>Rolle des Oberamtmanns</b> a) <b>Übernahme eines Amtes</b>		<i>idem</i>		Kein Verbot, ein Amt im Verband auszuüben.	<sup>36</sup>	Eingeladen, mit beratender Stimme an den Sitzungen des Agglomerationsrats und des Agglomerationsvorstands teilzunehmen. <b>Darf weder Mitglied des Agglomerationsrats noch des Agglomerationsvorstands sein.</b>
b) <b>als Aufsichtsbehörde</b>	<sup>146</sup>		<sup>146</sup> <i>Abs. 4</i> <i>2.</i> <i>Satz</i>	Allgemeine Aufsichtspflicht; <b>Bezeichnung eines anderen Oberamtmanns im Falle der Ausübung eines Amtes im Gemeindeverband.</b>	<sup>35</sup>	Umfasst die Agglomeration Gemeinden aus mehreren Bezirken, so wird der für die Aufsicht zuständige Oberamtmann im Beschluss über die Genehmigung der Statuten bezeichnet. Im Übrigen gelten die Artikel 143ff. GG sinngemäss.
c) <b>als Beschwerdeinstanz</b>	<sup>131</sup>			Der Oberamtmann ist die ordentliche Beschwerdeinstanz.	<sup>41-42a</sup>	Beschwerdeinstanz ist das Kantonsgericht.
<b>Austritt einer Gemeinde</b>	<sup>127</sup>	<i>idem</i>		Eine Gemeinde kann gemäss den statutarischen Bestimmungen austreten. Der Staatsrat kann einen Austritt jedoch ablehnen, wenn die Bedingungen für eine Beitrittspflicht erfüllt sind (vgl. Verweis auf Art. 110 in Art. 127 Abs. 2).	<sup>39</sup>	Austritt einer Gemeinde nur möglich, <b>wenn der Fortbestand der Agglomeration und die Erfüllung ihrer Aufgaben dadurch nicht übermässig erschwert werden.</b>

	GG 1995		GG 2015		AggG
<b>Beitritt einer Gemeinde</b>		<i>idem</i>		Die Delegiertenversammlung beschliesst die Statutenänderung. Die Gemeindeversammlung bzw. der Generalrat der Gemeinde stimmt über den Beitritt ab (fakultatives Referendum im Falle eines Generalrats).	<sup>38</sup> <b>Die Agglomeration schliesst mit der betreffenden Gemeinde einen Beitrittsvertrag ab.</b> Der Agglomerationsrat genehmigt die Statutenänderung ( <b>unterliegt dem fakultativen Referendum</b> ). Die Gemeindeversammlung bzw. der Generalrat der Gemeinde genehmigt den Vertrag ( <i>fakultatives Referendum?????</i> ) ( <i>logischerweise ja, im Gesetz aber nicht ausdrücklich erwähnt, dürfte jedoch gegebenenfalls Anwendung finden...</i> ).
<b>Auflösung</b>	<sup>128</sup> <i>Abs. 1</i>	<i>idem</i>		Gemäss den Statuten oder durch einstimmigen Beschluss der Mitgliedgemeinden, falls nicht geregelt	<sup>40</sup> <b>Urnenabstimmung, Mehrheit der Gemeinden und Mehrheit der Stimmenden</b>

## Rapport relatif à la poursuite de la politique d'agglomération dans le canton de Fribourg

### 1. Introduction

Le canton de Fribourg s'interroge sur la poursuite de sa politique des agglomérations. Par l'intermédiaire de sa cheffe du Département des institutions, de l'agriculture et des forêts, Mme la Conseillère d'Etat Marie Garnier, il a demandé un rapport au soussigné.

Actuellement, la situation peut être caractérisée comme suit :

- Pionnier en Suisse avec sa loi sur les agglomérations de 1995, le canton envisage une révision de cette loi, dont la mise en œuvre se heurte à un certain nombre de difficultés
- Les agglomérations de Fribourg (dès 2012) et de Bulle (dès 2007) ont pu faire accepter par la Confédération leurs projets d'agglomération
- Le périmètre de l'agglomération institutionnelle de Fribourg (celle définie par les statuts de 2008), et qui constitue le périmètre du projet d'agglomération, ne correspond pas au périmètre de l'agglomération selon l'OFS. Il est possible sinon probable que la Confédération exigera à terme un périmètre élargi (pour le projet d'agglomération de 3<sup>ème</sup> génération, voire ultérieurement)
- Toutes les communes ne voient pas un intérêt à faire partie de l'agglomération. Elles ne souhaitent en particulier pas participer au financement de cette dernière
- Les processus de fusion de communes pourraient être entravés en cas de projet de fusion de communes membres de l'agglomération avec des communes non membres de l'agglomération
- Les Autorités de l'agglomération ne sont pas élues par le peuple
- Les statuts de l'agglomération restreignent fortement les possibilités d'élection des « simples » citoyens
- Une commune (Guin) souhaite se retirer de l'agglomération.

### 2. Evaluation des problèmes

Les problèmes susmentionnés ne sont pas propres au canton et à l'agglomération de Fribourg. Ils découlent de l'histoire de la politique des agglomérations en Suisse, née en 2001 avec un rapport du Conseil fédéral. La priorité a alors été donnée à la prise en compte des agglomérations dans la politique fédérale et à l'aide au trafic d'agglomération, cette dernière étant conditionnée à l'élaboration d'un projet d'agglomération visant à la coordination des politiques des transports (largement fédérale) et de l'urbanisation (du ressort des cantons).

La politique des agglomérations de la Confédération ne devait pas être unique. Elle devait être complétée par des politiques cantonales. Près de 15 ans après le lancement de la politique fédérale des agglomérations, force est de constater que peu de cantons se sont attelés à cette tâche, hormis le canton de Berne avec ses Conférences régionales et le canton de Fribourg avec sa loi sur les agglomérations, qui en fait est antérieure à la politique fédérale.

### 3. Base théorique

La question de l'organisation des agglomérations a été traitée par la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) dans deux rapports élaborés par un Groupe de travail technique (ci-après GTT) : le premier, de 2004, traite de la collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations<sup>1</sup>. Le deuxième, de 2006, traite du renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantoniales<sup>2</sup>. C'est le rapport de 2004 qui peut intéresser ici. Le GTT y présente différents modèles d'organisation des agglomérations (voir schéma ci-dessous).

	Solution maximale	Approche moins radicale
à structure horizontale	Création d'une grande commune	Collaboration intercommunale facultative - politique sectorielle - politique transsectorielle
à structure verticale	Création d'un niveau institutionnel supplémentaire (quatrième, voire cinquième)	Autres modèles (« sans quatrième niveau ») - politique sectorielle - politique transsectorielle

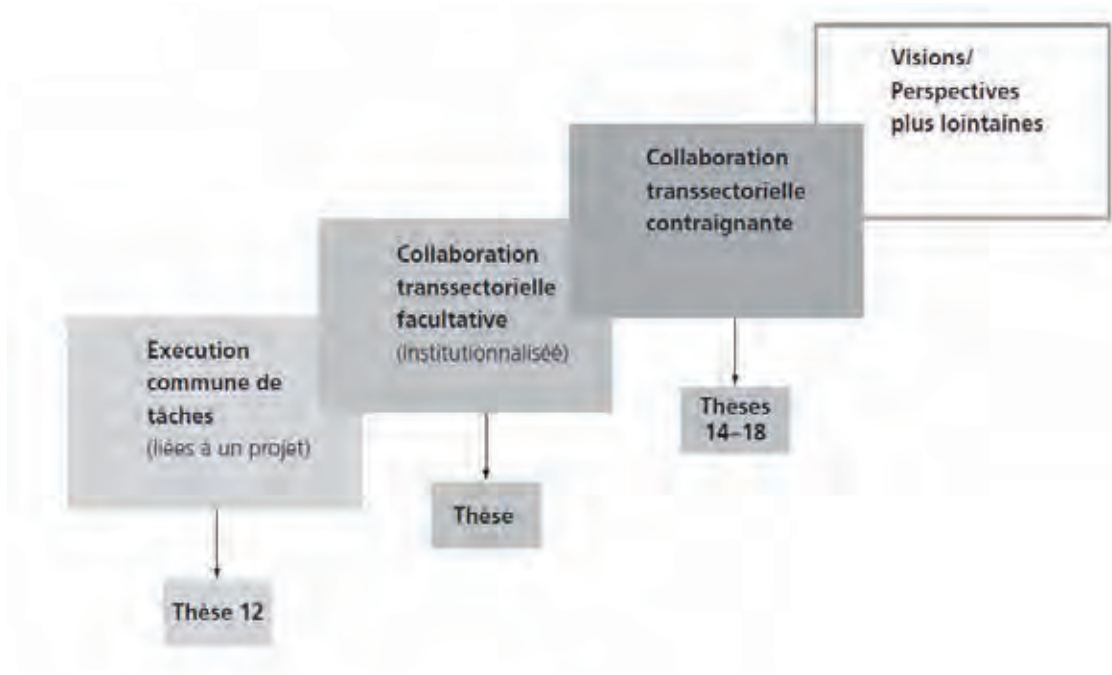
Source : Rapport 2004, page 43

Le GTT différencie ainsi les modèles conçus horizontalement et verticalement de même que différentes intensités de collaboration. Pour le GTT, « il ne faut plus s'attendre à ce que la collaboration horizontale, c'est-à-dire facultative, puisse encore contribuer grandement à résoudre les problèmes » (p. 43 du rapport susmentionné) même si la création d'une grande commune permettrait certes de régler la plupart des problèmes. Cette solution est toutefois difficile à mettre en œuvre politiquement, a fortiori sur un grand périmètre.

« Les modèles à structure verticale présentent en revanche le grand avantage d'être contraignants pour toutes les communes et les villes sises dans le périmètre défini, parce qu'elles sont ancrées dans le droit de rang supérieur » (page 44 du rapport susmentionné). Comme le quatrième niveau est difficile à réaliser pour des raisons politiques, le GTT s'est donc concentré sur les autres modèles à structure verticale, en différenciant différentes étapes d'intégration (voir schéma p.3).

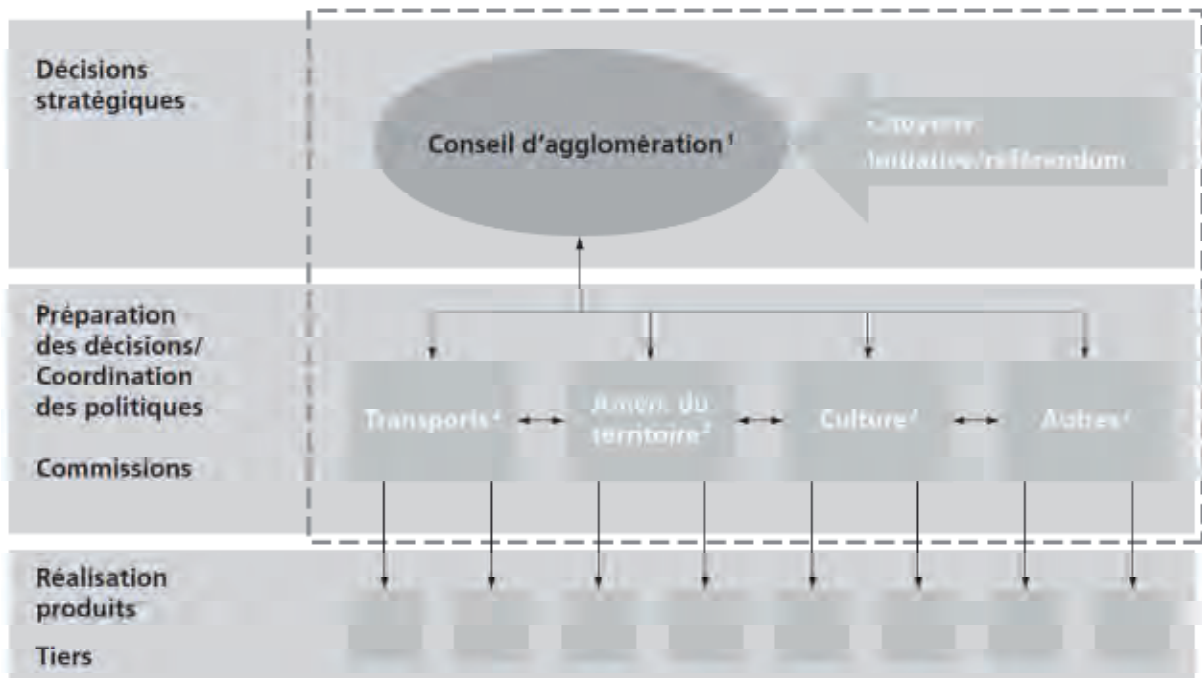
<sup>1</sup> Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.) : Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, Berne 2004

<sup>2</sup> Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.) : Renforcement de la collaboration dans les agglomérations transcantoniales, Berne 2006



Source : Rapport 2004, page 45

Enfin, le GTT a élaboré un modèle de structure (voir schéma ci-dessous), qui se rapproche du modèle bernois des Conférences régionales. Le Conseil d'agglomération est formé des présidents des communes membres de l'agglomération.



Source : Rapport 2004, page 48



On retiendra des recommandations de la CTA les éléments suivants :

- Le modèle d'une grande commune, à l'image de ce qui s'est fait à Lugano, est un bon modèle, mais sa réalisation se heurte à des difficultés politiques. Il n'est pas envisagé pour Fribourg une fusion de toutes les communes de l'agglomération institutionnelle. Par contre (projet du préfet), il est envisagé la fusion des 5 communes de l'agglomération compacte (Fribourg, Marly, Villars-sur-Glâne, Givisiez et Granges-Paccot)
- Différents modèles d'organisation existent mais il faut éviter les modèles dans lesquels les décisions sont facultatives (soit qui dépendent de décisions de toutes les communes)
- Fribourg connaît déjà, pour une partie de son agglomération au sens de l'OFS, une structure verticale appropriée. Il convient de prendre appui sur ce qui existe.

#### **4. Questions diverses**

##### **4.1. Vue d'ensemble de la situation dans les autres cantons**

Il n'existe pas de vue d'ensemble de la situation dans les différents cantons. Renseignements pris à l'ARE, à part Fribourg et sa loi sur les agglomérations, il n'existe des dispositions que dans le canton de Berne avec ses Conférences régionales, déjà mentionnées. L'agglomération de Delémont, pour sa part, est organisée sous la forme d'une Association de communes.

Les décisions relatives aux projets d'agglomération, qui constituent aujourd'hui les seules décisions des agglomérations, nécessitent en principe l'accord de toutes les communes et du canton.

##### **4.2. La question du périmètre de l'agglomération**

L'agglomération de Fribourg connaît plusieurs périmètres, en particulier :

- Celui de l'agglomération institutionnelle, qui comprend les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne. Ce périmètre est également celui du projet d'agglomération.
- Celui de l'OFS, sensiblement plus étendu (36 communes aujourd'hui, 42 avant les dernières fusions).

Le fait de travailler sur plusieurs périmètres complique évidemment la situation. D'un autre côté, il n'est certainement pas possible politiquement d'étendre l'agglomération institutionnelle à toute l'agglomération au sens de l'OFS. Il serait de toute façon nécessaire d'examiner en détail la pertinence de ce dernier périmètre.

La situation à Fribourg est encore compliquée par le fait que des fusions de communes (projet du préfet) sont prévues entre des communes membres de l'agglomération et des communes qui n'en sont pas membres. Il importe que la fusion des communes ne soit pas rendue plus difficile en raison de l'agglomération.

Il paraîtrait raisonnable de :

- Conserver dans son périmètre actuel l'agglomération institutionnelle (sous réserve de la situation de Guin ; voir ci-dessous) tout en poursuivant les processus de fusion de communes
- Réexaminer la situation de Guin qui souhaite quitter l'agglomération institutionnelle. Il serait pensable d'accepter, à certaines conditions (par exemple la poursuite de sa participation financière à la mise en œuvre du projet d'agglomération ou/et un engagement politique en faveur du développement régional de la Singine, coordonné avec le projet d'agglomération), sa

- démission. Une autre stratégie consisterait à essayer de motiver cette commune à rester dans l'agglomération. Les mesures susceptibles d'être prises ne sont toutefois pas faciles à esquisser
- Étendre le plus possible dans le sens du périmètre OFS le périmètre du projet d'agglomération. En effet, le périmètre OFS reflète les relations fonctionnelles, donc les interdépendances entre les communes. C'est bien à cette échelle qu'il faut aborder les questions d'aménagement du territoire et de transport (entre autres)
  - Le périmètre de l'agglomération institutionnelle devrait de toute façon être élargi dans l'hypothèse où toutes les communes du centre cantonal devaient fusionner. Dans le cas contraire, cela pourrait poser des problèmes de reconnaissance dans le cadre du soutien fédéral aux projets d'agglomération.

### 4.3. Organisation de l'agglomération

L'agglomération institutionnelle est formée aujourd'hui d'un législatif et d'un exécutif. Le modèle de la CTA (voir ci-dessus), qui correspond en gros au modèle des Conférences régionales bernoises, ne comprend qu'un exécutif, formé des présidents de commune en raison de leur légitimité démocratique. Les exécutifs communaux peuvent donner des instructions contraignantes à leur délégué dans la Conférence régionale, et il existe des possibilités d'initiative et de referendum pour la population.

Si le canton de Fribourg devait aller dans le sens de 2 périmètres (selon point 4.2. ci-dessus), il serait souhaitable de :

- Garder les organes existants de l'agglomération institutionnelle
- Organiser l'agglomération fonctionnelle (périmètre OFS) soit sous la forme d'une Association de communes, l'agglomération institutionnelle constituant une seule unité, soit sous celle du modèle de la CTA (voir ci-dessus Conseil d'agglomération). L'agglomération institutionnelle et chaque commune seraient représentées dans cet exécutif, proportionnellement à leur poids démographique. Il convient toutefois de relever que les syndicats fribourgeois, qui ne sont pas élus directement par le peuple, n'ont pas tout à fait la même légitimité que leurs collègues bernois. Il n'en reste pas moins que le modèle de la CTA constitue également un bon modèle pour le canton de Fribourg.

Cette méthode permettrait d'associer le plus grand nombre de communes possible à la politique d'agglomération sans les contraindre à adhérer à l'agglomération institutionnelle.

### 4.4. La question de la légitimité démocratique

Les statuts de l'agglomération institutionnelle de Fribourg limitent l'accès à l'exécutif de l'agglomération alors qu'il serait plus judicieux d'avoir le système le plus ouvert possible.

En tout état de cause, l'agglomération et ses tâches ne seront véritablement connues et reconnues que lorsque l'agglomération sera organisée de manière démocratique.

L'idéal serait que les membres du législatif, ceux de l'exécutif de même que le président ou la présidente de l'agglomération soient élus par le peuple. Des solutions intermédiaires sont évidemment possibles, ainsi une élection par le peuple des seuls membres du législatif, ou des seuls membres de l'exécutif, voire du seul président ou de la présidente. Les enjeux d'agglomération n'apparaîtront que lorsque le mode d'élection aura été adapté.

#### 4.5. Le rôle du préfet

Le préfet aurait vocation à présider l'agglomération. Le fait qu'il soit élu par le peuple va dans le sens de la démocratisation souhaitée ci-dessus.

Il est évidemment possible que différentes considérations plaident pour un président ou une présidente qui ne soit pas le préfet (dont les tâches vont bien au-delà de celles de l'agglomération) mais dans ce cas de figure, il conviendrait de bien définir les tâches du président ou de la présidente de l'agglomération et celles du préfet. Dans le cas contraire, les conflits sont programmés.

#### 4.6. La question des cercles éventuels

L'agglomération institutionnelle et l'agglomération fonctionnelle constituant deux périmètres distincts, il y a de fait deux cercles. Dans les hypothèses retenues ici :

- L'agglomération institutionnelle est très intégrée et s'occupe des six tâches définies dans ses statuts
- L'agglomération fonctionnelle s'occupe elle essentiellement du projet d'agglomération. Chaque commune est toutefois libre de collaborer à d'autres tâches (principe de la géométrie variable) suivant un contrat de prestations signé avec l'agglomération institutionnelle.

#### 4.7. La question du financement des tâches de l'agglomération

La question du financement découle de ce qui précède : l'agglomération institutionnelle se finance elle-même en fonction de ses statuts. Le projet d'agglomération est financé par tout le périmètre concerné, la part de chaque commune étant proportionnelle à sa taille démographique. Le cas échéant, il est également possible de tenir compte de la capacité contributive voire de la distance au centre.

#### 4.8. Réponses aux autres questions posées

1. Avantages et inconvénients de la forme fribourgeoise par rapport à l'association de communes

En fait, il est possible d'aboutir aux mêmes résultats avec les deux formes d'organisation. De toute façon, l'essentiel se trouve dans la vision (le « projet ») et non dans la forme juridique. Il est dès lors difficile de mettre en évidence des avantages et des inconvénients des deux formes, que connaît d'ailleurs le canton de Fribourg (l'agglomération de Bulle en tant qu'association de communes, celle de Fribourg en tant qu'agglomération institutionnelle)

2. Autres formes existantes

Il a été répondu à cette question plus haut (voir point 4.1.)

3. Taille de l'agglomération de Fribourg

L'agglomération institutionnelle a une taille adéquate : ni trop petite ni trop grande. L'agglomération selon l'OFS est par contre immense avec ses 30 communes. L'agglomération institutionnelle correspond au centre cantonal (compris dans le sens d'un périmètre plus large que celui du Grand-Fribourg), pour lequel nous avons fait des propositions dans un précédent rapport.

4. Impacts en cas de fusion de communes membres et de communes non membres de l'agglomération

En principe, c'est l'appartenance à l'agglomération qui devrait primer, c'est-à-dire que les nouvelles communes devraient rester dans l'agglomération, qu'il convient de ne pas affaiblir. La contribution financière des nouvelles communes augmenterait donc, ce qui pourrait poser quelques problèmes politiques. Pour contrer cela, il pourrait être envisagé de ne pas modifier la répartition des frais entre les

communes pendant une certaine période (une législature par exemple). Il s'agirait alors de geler les contributions des différentes communes ou/et de reporter dans le temps une réforme de fond sur la répartition des charges entre les communes.

#### 5. Les agglomérations sont-elles en mesure de développer un projet urbain ?

Bien entendu : toute collectivité peut développer un projet. Il « suffit » d'une volonté politique et d'une organisation adéquate. Il convient de préciser qu'un projet urbain, au sens où nous l'entendons, ne correspond pas au projet d'agglomération, qui se « limite » (pour l'instant du moins) aux questions d'urbanisation et de transport. Le projet urbain va au-delà (voir ci-dessous point 6). Sans doute serait-il plus facile, dans un premier temps tout au moins, d'établir ce projet pour l'agglomération institutionnelle, le cas échéant en coordination avec le projet urbain que devraient développer les communes du Grand-Fribourg en vue de leur fusion.

#### 6. De quel projet urbain aurait besoin le centre de l'agglomération ?

Le projet urbain du centre de l'agglomération devrait répondre à la question suivante : quel Fribourg voulons-nous en 2030 ?

Cela étant, le projet ne serait pas qu'urbanistique. Il traiterait également de la culture, de l'intégration, des collaborations avec d'autres villes, etc.

Le travail devrait comprendre les phases suivantes :

- Une brève analyse de la situation actuelle (analyse SWOT)
- L'élaboration de scénarios prospectifs (avec le recours à quelques avis d'experts)
- L'élaboration de la vision (du projet).

Le travail devrait être accompagné par un processus participatif.

#### 7. Comment peut être lancé le processus participatif ?

Le processus participatif peut être lancé soit par le préfet soit par les communes ou l'agglomération, mais pas par le canton, dont le rôle devrait être un rôle d'accompagnement et d'incitation.

#### 8. Règles pour la reprise de nouvelles tâches par l'agglomération ?

Les tâches actuellement confiées à l'agglomération sont bien celles qui relèvent logiquement aujourd'hui de l'agglomération. Les choses pourraient évidemment évoluer. Nous ne voyons pas de problème avec la règle de l'unanimité dès lors que l'extension des tâches porte atteinte à l'autonomie communale. Il conviendrait néanmoins de tendre, à terme, à une disparition de cette règle.

#### 9. Possibilité de ne participer qu'à certaines tâches

Le principe de la « géométrie variable » est généralement admis. Nous avons dit plus haut que cette pratique est pensable dans l'agglomération fonctionnelle. Elle ne devrait pas être admise dans l'agglomération institutionnelle.

#### 10. Question relative à l'organisation

De manière générale, et conformément au principe de subsidiarité, le canton devrait laisser à l'agglomération le maximum de liberté possible. La seule limite devrait être la mise en péril d'intérêts cantonaux.

Un canton ne devrait pas forcément traiter toutes ses communes (et toutes ses régions) de manière parfaitement identique. Il est imaginable de tenir compte de la diversité des situations.

Le canton a un rôle important à jouer dans la politique d'agglomération. Il lui appartient de définir, en complément de la politique fédérale, sa politique d'agglomération. C'est un rôle de soutien et de présence (mais pas de présence écrasante !). C'est ainsi par exemple que les chefs de service de l'administration cantonale devraient être associés au travail de l'agglomération, ce qui demanderait de leur part beaucoup de doigté.

#### **4.9. Questions sans réponse**

Il ne nous est pas possible de répondre aux autres questions, qui concernent le mode d'organisation dans les autres cantons, les tâches attribuées, le rôle du canton, etc.

Comme nous l'avons écrit plus haut, il n'existe pas de vue d'ensemble à ce sujet (la CTA est apparemment en train de le faire). Seule une enquête auprès des cantons et des agglomérations permettrait de répondre à ces questions.

Janvier 2015

Pierre-Alain Rumley

## Message 2015-DICS-2

24 février 2015

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi portant dénonciation du concordat intercantonal de coordination universitaire

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi portant dénonciation du concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999.

#### 1. Motifs

- a) Le 10 septembre 2014, le Grand Conseil a accepté à l'unanimité l'adhésion du canton de Fribourg à l'accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles). La loi d'adhésion (ROF 2014\_069) a été promulguée par le Conseil d'Etat le 14 novembre 2014 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015.
- b) Selon l'article 17 dudit concordat, l'entrée en vigueur du concordat sur les hautes écoles est décidée par le Comité de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et nécessite l'adhésion d'au moins 14 cantons, dont au moins huit cantons signataires du concordat intercantonal de coordination universitaire. Il s'agit des dix cantons universitaires dont Fribourg. Ce quorum a été atteint en décembre 2014 et ainsi la décision de faire entrer en vigueur le concordat sur les hautes écoles le 1<sup>er</sup> janvier 2015 est devenue exécutoire. Cette décision a en effet été prise par le Comité de la CDIP le 30 octobre 2014 sous réserve des délais référendaires alors en cours dans plusieurs cantons.
- c) Comme cela a été annoncé dans le Message 2014-DICS-048 du Conseil d'Etat concernant l'adhésion au concordat sur les hautes écoles, celui-ci remplace dans les faits le concordat de coordination universitaire en l'élargissant du domaine universitaire à celui de l'ensemble des hautes écoles. Cet élargissement de la portée modifie également les parties concernées: le concordat de 1999 réunit les dix cantons universitaires (Bâle-Ville, Berne, Genève, Fribourg, Lucerne, Neuchâtel, Saint-Gall, Tessin, Vaud, Zürich), tandis que tous les cantons sont appelés à adhérer au concordat sur les hautes écoles. Pour cette raison, ce dernier ne peut pas abroger le concordat de coordination universitaire et il appartient aux cantons concernés de le dénoncer.
- d) Lors de sa séance du 27 novembre 2014 et en prévision de l'entrée en vigueur prochaine du concordat sur les hautes

écoles, la Conférence universitaire suisse a décidé que le concordat intercantonal de coordination universitaire devenait sans objet et a recommandé aux cantons universitaires de le dénoncer. Il s'agit donc pour le canton de Fribourg de prendre formellement cette décision.

#### 2. Conséquences

La dénonciation du concordat intercantonal de coordination universitaire n'entraîne pas de nouvelles dépenses ni d'engagement du personnel. Elle n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Elle n'apporte aucune modification du point de vue du développement durable. Elle ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

En vertu des motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le projet de loi qui lui est soumis.

**Botschaft 2015-DICS-2**

24. Februar 2015

—

**des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Gesetzesentwurf zur Kündigung des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination**

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zu Gesetzesentwurf zur Kündigung des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999.

**1. Begründung**

- a) Am 10. September 2014 genehmigte der Grosse Rat einstimmig den Beitritt des Kantons Freiburg zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat). Der Staatsrat promulgierte das Gesetz über den Beitritt (ASF 2014\_069) am 14. November 2014 und daraufhin trat dieses am 1. Januar 2015 in Kraft.
- b) Nach Artikel 17 dieses Konkordats entscheidet der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren über das Inkrafttreten der Vereinbarung, wenn ihr mindestens 14 Kantone beigetreten sind, davon mindestens acht der Konkordatskantone des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination. Es handelt sich um die zehn Universitätskantone, darunter auch Freiburg. Dieses Quorum wurde im Dezember 2014 erreicht; damit ist der Entscheid, das Hochschulkonkordat am 1. Januar 2015 in Kraft treten zu lassen, rechtskräftig geworden. Diesen Entscheid hatte der Vorstand der EDK am 30. Oktober 2014 getroffen, dies unter Vorbehalt der damals in mehreren Kantonen laufenden Referendumsfristen.
- c) Wie es in der Botschaft 2014-DICS-048 des Staatsrats über den Beitritt zum Hochschulkonkordat angekündigt wurde, ersetzt dieses das Interkantonale Konkordat über universitäre Koordination und dehnt den Geltungsbereich der Vereinbarung auf alle Hochschultypen aus. Diese Ausdehnung des Geltungsbereichs ändert auch den Kreis der betroffenen Vereinbarungskantone: Das Konkordat von 1999 vereint die zehn Universitätskantone (Basel-Stadt, Bern, Genf, Freiburg, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Tessin, Waadt, Zürich), wohingegen alle Kantone aufgerufen sind, dem Hochschulkonkordat beizutreten. Aus diesem Grund kann dieses Konkordat das Interkantonale Konkordat über universitäre Koordination nicht ausser Kraft setzen; vielmehr müssen die betreffenden Kantone dieses kündigen.

- d) Im Hinblick auf das baldige Inkrafttreten des Hochschulkonkordats beschloss die Schweizerische Universitätskonferenz an ihre Sitzung vom 27. November 2014, das Interkantonale Konkordat über universitäre Koordination als gegendstandslos zu betrachten, und empfahl den Universitätskantonen, dieses zu kündigen. Der Kanton Freiburg sollte nun diesen Entscheid formell treffen.

**2. Auswirkungen**

Die Kündigung des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination hat weder neue Ausgaben zur Folge, noch muss zusätzliches Personal angestellt werden. Sie hat keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

Sie hat auch keinerlei Auswirkungen aus Sicht der nachhaltigen Entwicklung. Die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und mit dem Europarecht wird nicht in Frage gestellt.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat lädt Sie ein, dieser Gesetzesvorlage zuzustimmen.

## Loi

du

### portant dénonciation du concordat intercantonal de coordination universitaire

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 48 et 63a de la Constitution fédérale du 18 avril 1999;  
Vu l'article 100 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;  
Vu les articles 4 et 13 de la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales;  
Vu la loi du 10 septembre 2014 portant adhésion à l'accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles;  
Vu le message du Conseil d'Etat du 24 février 2015;  
Sur la proposition de cette autorité,

#### *Décrète:*

##### **Art. 1**

Le canton de Fribourg dénonce, avec effet au 31 décembre 2014, le concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999 (RSF 435.1).

##### **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.

## Gesetz

vom

### zur Kündigung des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 48 und 63a der Bundesverfassung vom 18. April 1999;  
gestützt auf Artikel 100 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;  
gestützt auf die Artikel 4 und 13 des Gesetzes vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge;  
gestützt auf das Gesetz vom 10. September 2014 über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich;  
nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 24. Februar 2015;  
auf Antrag dieser Behörde,

#### *beschliesst:*

##### **Art. 1**

Der Kanton Freiburg kündigt seine Mitgliedschaft beim Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 (SGF 435.1) auf den 31. Dezember 2014.

##### **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**

**2015-DICS-2**

**Projet de loi :  
Dénonciation du concordat intercantonal de coordination  
universitaire**

*Propositions de la Commission des affaires extérieures CAE*

---

*Présidence : Andrea Burgener Woeffray*

*Vice-présidence : Denis Grandjean*

*Membres : Gabrielle Bourguet, Romain Castella, Romain Collaud, Benjamin Gasser, Bernadette Hänni-Fischer, Albert Lambelet, Roland Mesot, Alfons Piller, Ralph Alexander Schmid, Madeleine Hayoz, Roger Schuwey*

**Entrée en matière**

Par 10 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

**Vote final**

Par 10 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

**Catégorisation du débat**

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

---

*Le 26 Mai 2015*

Anhang

**GROSSER RAT**

**2015-DICS-2**

**Gesetzsentwurf:  
Kündigung des Interkantonalen Konkordats über  
universitäre Koordination**

*Antrag der Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA*

---

*Präsidium : Andrea Burgener Woeffray*

*Vize-Präsidium : Denis Grandjean*

*Mitglieder : Gabrielle Bourguet, Romain Castella, Romain Collaud, Benjamin Gasser, Bernadette Hänni-Fischer, Albert Lambelet, Roland Mesot, Alfons Piller, Ralph Alexander Schmid, Madeleine Hayoz, Roger Schuwey*

**Eintreten**

Mit 10 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzsentwurf einzutreten.

**Schlussabstimmung**

Par 10 voix sans opposition ni abstention 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 I (freie Debatte) behandelt wird.

---

*Den 27. Mai 2015*



JANVIER 2015

GC-133

## RAPPORT ANNUEL 2014 DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE DE L'HÔPITAL INTERCANTONAL DE LA BROYE, VAUD-FRIBOURG

Messieurs les Présidents des Grands Conseils des cantons de Fribourg et Vaud,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

La Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB), vous soumet pour adoption ce premier rapport qui porte sur son activité depuis la date de sa constitution le 8 juillet 2014, jusqu'à la fin de l'année 2014. Durant cette période, la Commission s'est réunie à deux reprises, le 8 juillet pour sa séance constitutive et le 19 novembre 2014.

### 1. CADRE LÉGAL

La **CoParl<sup>1</sup> du 5 mars 2010** (art. 1) régit l'intervention des parlements des cantons contractants dans la procédure d'élaboration, de ratification, d'exécution et de modifications des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger.

La constitution d'une Commission interparlementaire de contrôle répond aux dispositions du Chapitre IV – Contrôle de gestion interparlementaire, articles 15 à 19, de ladite CoParl.

La participation des parlements ainsi prévue par la CoParl a été appliquée lors de l'élaboration de la **Convention intercantonale sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB), Vaud-Fribourg (C-HIB) du 21 août 2013**, de la manière suivante :

- examen par une Commission interparlementaire (CIP) du projet de convention rédigé par les deux Conseils d'Etat vaudois et fribourgeois ;
- prise de position - commentaires et propositions d'amendements - de la CIP à l'attention des deux Conseils d'Etat ;
- rédaction du projet définitif par les deux Conseils d'Etat et transmission aux parlements ;
- adoption de la Convention (C-HIB) par les deux Grands Conseils vaudois et fribourgeois, respectivement lors de leur séance du 5 novembre et du 10 octobre 2013 ;
- en avril 2014, les Conseils d'Etat ont arrêté et promulgué que la Convention (C-HIB) entrerait en vigueur au 1er janvier 2014.

### Statut du HIB

Les deux gouvernements ont affirmé leur volonté d'assurer la pérennité des deux sites du HIB, sis à Payerne et à Estavayer-le-Lac. La nouvelle Convention (C-HIB) donne au HIB une forme juridique plus solide que la société simple, en créant un Établissement autonome de droit public intercantonal avec personnalité juridique.

La personnalité juridique permettra au HIB de passer des contrats, lever des emprunts, être propriétaire, bénéficier d'une plus grande autonomie et d'une meilleure gouvernance, grâce à un Conseil d'Établissement plus compact et efficace.

---

<sup>1</sup> Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl)

## 2. COMPOSITION DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE

Conformément à l'article 7, alinéa 1, lettre a. de la Convention (C-HIB) les deux Grands Conseils ont désigné douze membres de la Commission interparlementaire de contrôle, soit six par canton :

### Délégation fribourgeoise :

Mme Madeleine HAYOZ  
M. Roland MESOT  
Mme Anne MEYER LOETSCHER  
Mme Rose-Marie RODRIGUEZ  
Mme Nadia SAVARY-MOSER  
M. Ralph Alexander SCHMID

### Délégation vaudoise :

M. Jean-Marc CHOLLET  
Mme Sonya BUTERA  
Mme Christelle LUISIER BRODARD  
Mme Roxanne MEYER KELLER  
Mme Aliette REY-MARION  
M. Daniel RUCH

## 3. FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

Lors de sa séance constitutive du 8 juillet 2014, la Commission a élu à l'unanimité :

M. Jean-Marc CHOLLET (VD) à sa présidence, et ;  
Mme Anne MEYER LOETSCHER (FR) à sa vice-présidence.

Concernant ses règles de fonctionnement, la Commission a décidé de :

- fixer la durée des mandats à la présidence et à la vice-présidence à deux ans et demi, ce qui permettra à deux présidents d'exercer successivement cette fonction pendant les cinq années de législature. La présidence et la vice-présidence sont exercées alternativement par des membres vaudois et fribourgeois ;
- constituer un bureau composé du président et de la vice-présidente. Le bureau bénéficie de l'appui opérationnel du secrétaire de la Commission ;
- tenir annuellement deux séances ordinaires, l'une au printemps, l'autre en automne. Les séances se déroulent en principe au HIB, à Payerne ou à Estavayer-le-Lac ;
- confier le secrétariat de la Commission aux services parlementaires du Grand Conseil vaudois ;
- rédiger son rapport annuel à l'attention des deux Grands Conseils, en principe en fin d'année, mais en fonction de la date et du résultat de ses contrôles.

### Rappel des compétences de la Commission interparlementaire de contrôle :

Selon l'article 7, alinéa 2 de la Convention (C-HIB) :

- <sup>2</sup> Le contrôle que la Commission interparlementaire exerce sur l'Établissement porte sur :
- a. les objectifs stratégiques de l'Établissement et la réalisation de son mandat ;
  - b. la planification financière pluriannuelle de l'Établissement ;
  - c. le budget et les comptes annuels de l'Établissement ;
  - d. l'évaluation des résultats obtenus par l'Établissement, sur la base du contrat de prestations annuel passé avec le Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud, respectivement la Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg (ci-après : les Départements), conformément à l'article 16.

Le contrôle sera de nature politique et de haute surveillance. Dans ce contexte, la Commission interparlementaire de contrôle ne définira pas les objectifs stratégiques mais en vérifiera la réalisation.

Cette organisation du contrôle parlementaire est spécifique aux établissements régis par des conventions intercantionales.

Les deux Grand Conseils vaudois et fribourgeois auront toujours à se prononcer sur les moyens financiers de l'Établissement au travers des budgets cantonaux.

#### **4. GOUVERNANCE DU HIB : LE CONSEIL D'ÉTABLISSEMENT DU HIB**

La nouvelle Convention (C-HIB) spécifie que l'Établissement est placé sous la responsabilité générale d'un Conseil d'Établissement. Ce nouvel organe remplace le précédent Conseil d'administration.

Le Conseil d'Établissement se compose des sept membres suivants, dont la nomination a bien pris en compte la représentation régionale telle que souhaitée par la Commission interparlementaire (CIP).

- Mme Susan ELBOURNE REBET, Présidente (nommée par les deux Conseils d'Etat) ;
- M. Christophe CHARDONNENS, Vice-président (nommé par le Conseil d'État fribourgeois)
- M. Charly HAENNI (nommé par le Conseil d'État fribourgeois) ;
- M. André ALLMENDINGER (nommé par le Conseil d'État vaudois)
- M. Eric KÜNG (nommé par le Conseil d'État vaudois)
- M. Pierre AEBY (représentant le HFR)
- Dr Edmond PRADERVAND (représentant le Réseau Nord Broye)

Dans le cadre de son organisation et de son propre fonctionnement, le Conseil d'Établissement a constitué les quatre délégations (sous-commissions) ci-dessous, pour traiter de thématiques spécifiques. Les délégations préavisent au Conseil d'Établissement qui garde le pouvoir décisionnel.

1. La délégation *transfert immobilier* a pour mandat de préparer la voie pour le transfert du patrimoine immobilier des sites de Payerne et d'Estavayer-le-Lac. L'objectif consiste à préparer les conventions de transfert avant la fin 2015, donc bien avant le délai de quatre ans prévu par la Convention (article 26, alinéa 1).
2. La délégation *finances et infrastructures* a pour mandat prioritaire d'évaluer les projets de construction, puis de les prioriser en fonction des axes stratégiques du HIB. Elle va également créer un plan pluriannuel des investissements en étroite collaboration avec la direction générale.
3. La délégation *ressources humaines (RH)* a pour objectif d'établir une convention collective de travail (CCT) pour les médecins cadres, puis deux autres CCT pour les médecins assistants et le personnel.
4. La délégation *soins et sécurité* a déjà établi le règlement du collège des médecins qui a été validé par le Conseil d'Établissement. Cette délégation préavise sur la nomination des médecins cadres et sur l'achat de matériel spécifique.

Le Conseil d'Établissement travaille sur la définition des axes stratégiques qui doivent permettre la pérennité du HIB à l'horizon 2020, avec déjà 2025 en point de mire. Dans cette perspective, le Conseil d'Établissement devra prendre en compte plusieurs paramètres dont les besoins futurs de la population régionale en matière de santé et les axes de la planification hospitalière des deux cantons de Vaud et Fribourg. De nombreux acteurs sont concernés par la définition des objectifs stratégiques : la population, les médecins, la direction et bien évidemment le Conseil d'Établissement.

Ce projet est en cours d'élaboration et le Conseil d'Établissement apportera de plus amples informations lors de la prochaine séance de la Commission interparlementaire en mars 2015.

#### **5. SYSTÈME DE FINANCEMENT DU HIB**

Lors de la séance du 19 novembre 2014, M. Pablo Gonzalez, directeur financier du HIB, a présenté le système de financement du HIB afin que les membres de la Commission puissent mieux appréhender les comptes et le budget. Les explications portaient sur le budget 2014, car le budget 2015 n'était pas encore finalisé et devait préalablement être validé par le Conseil d'Établissement.

Dès 2015, le calendrier des séances devra permettre à la Commission interparlementaire d'exercer son mandat de contrôle dans des délais acceptables. Dans ces circonstances, les dates des prochaines séances ont été fixées au lundi 2 mars pour l'examen du budget 2015 et au jeudi 11 juin 2015 pour le contrôle sur les comptes 2014. La Commission souhaite que le budget 2016 soit disponible à fin 2015.

### Financement de l'exploitation

La Convention stipule à l'article 18 – Financement de l'exploitation – que :

- <sup>1</sup> Le financement de l'exploitation se fait selon un système unique défini par les deux Conseils d'Etat.
- <sup>2</sup> Ce système intègre des tarifs et des conventions identiques sous réserve de l'accord des assureurs-maladie des deux cantons.
- <sup>3</sup> Les deux Conseils d'Etat fixent les règles applicables dans l'intervalle.

La spécificité intercantonale ajoute tout de même de la complexité et oblige le HIB à conclure des conventions tarifaires différenciées par canton, en tenant compte des catégories d'activités (par exemple soins aigus ou réadaptation) et des types de payeurs (groupes d'assureurs-maladie), et à fonctionner avec des systèmes d'encaissement des factures différents.

### Types d'activités

Sur la base du budget 2014, M. Pablo Gonzalez a présenté le pourcentage de chaque activité par rapport au total des revenus du HIB :

- Activité *stationnaire* : 56% des revenus du HIB
  - Soins aigus : 43%
  - Réadaptation : 11%
  - Autres : 2%
- Activité *ambulatoire* : 35% des revenus du HIB
  - TARMED et hors TARMED : 29%
  - Médicaments : 6%
- Prestations d'intérêt général (PIG) : 4% du total des revenus du HIB
  - Identifiées : 0,3%
  - Autres : 3,7%
- Divers : 5% des revenus du HIB

### Résultat budgétaire

Le HIB a dégagé des bénéfices de l'ordre de CHF 3 millions en 2012 et d'environ CHF 1 million pour 2013.

En 2014, l'Établissement a créé 17.8 nouveaux postes (EPT) qui représentent CHF 1.7 million supplémentaire au budget. L'augmentation des charges salariales et des charges sociales de 6% à CHF 57.9 millions est en adéquation avec l'augmentation de l'activité médicale prévue.

Pour 2014, les charges augmentent globalement de 4.6%, mais le HIB présente tout de même un budget équilibré entre les revenus et les charges, à hauteur de CHF 84'214'605.-.

## 6. MANDAT DE PRESTATION

L'article 16 de la Convention prévoit un mandat de prestations pluriannuel passé entre le Conseil d'Établissement et les deux chefs de département en charge de la santé. Il s'avère cependant que le HIB doit s'adapter aux échéances de chaque canton en fonction de leur planification hospitalière propre.

Dans le cadre de l'élaboration de la liste hospitalière 2015 du Canton de Fribourg, le HIB a déposé son offre pour l'attribution d'un mandat de prestations. De son côté, le Canton de Vaud n'envisage pas de

refaire sa liste, mais de l'actualiser et d'éventuellement revoir, d'ici deux ou trois ans, la distribution des prestations à l'intérieur des missions des hôpitaux régionaux.

L'offre adressée au Canton de Fribourg se présente au mieux et la Conseillère d'Etat a souligné la qualité du dossier réalisé par le HIB. Le projet de mandat confirme, sans modification, la mission à caractère régional du HIB ; la mission sera ainsi assurée pour les cinq prochaines années, mais ce mandat ne détermine pas la position du HIB à plus long terme...

Le projet de mandat a déjà été soumis au Canton de Vaud, qui n'a relevé aucune incohérence par rapport au mandat vaudois.

Il apparaît néanmoins compliqué de négocier au niveau intercantonal alors que les planifications hospitalières cantonales diffèrent autant.

Les deux Conseils d'Etat se montreront intransigeants sur la qualité et la sécurité des prestations. Il est recommandé au HIB de ne pas se lancer dans des activités qui dépasseraient ses compétences, en particulier quand la masse critique des patients se révèle insuffisante. En cas de risques pour les patients, les décisions de concentration sur d'autres sites pourraient s'accélérer afin de garantir la prise en charge, ailleurs, par des équipes médicales solides et expérimentées.

## **7. INVESTISSEMENTS**

La Commission a identifié un besoin impératif de rénover le plateau technique et d'optimiser la structure architecturale du HIB. Des solutions devront être trouvées pour assumer les investissements nécessaires qui pourraient se monter à relativement court terme à près de CHF 65 millions !

Actuellement, le HIB arrive à couvrir les charges annuelles liées aux investissements, principalement par l'attribution des 10% sur le tarif SwissDRG, et même à dégagé un résultat excédentaire budgétisé à CHF 555'518.- pour 2014.

Les futurs investissements devront être financés par les fonds propres de l'Établissement ou par des fonds étrangers sous forme d'emprunts bancaires contractés par l'Établissement avec, cas échéant, des garanties étatiques conformément aux dispositions légales applicables dans chaque canton.

A ce propos, la Conseillère d'Etat fribourgeoise en charge du département de la santé confirme que le supplément de 10% sur les prix de base SwissDRG rémunère les coûts d'investissement du HIB. Le Canton de Fribourg ne prend pas d'engagements sur les investissements des hôpitaux, ni pour des prêts, ni pour des cautions. De son côté, l'Etat de Vaud peut garantir des emprunts, voire, dans des cas exceptionnels, participer au financement des charges d'investissement.

## **8. PÉRENNITÉ DU HIB AU-DELÀ DE L'HORIZON 2020**

Aujourd'hui, le HIB est un hôpital de soins aigus de proximité et de réadaptation.

Le Conseil d'Établissement et la direction générale ont confirmé à la Commission que le HIB a vocation de rester un hôpital régional de proximité. L'HFR et le CHUV constituent les hôpitaux de référence pour les prestations qui dépassent les compétences du plateau technique du HIB.

A travers son contrôle de nature politique, la Commission interparlementaire de contrôle du HIB veut activement contribuer à assurer un avenir pérenne à l'Établissement nouvellement doté d'un statut autonome de droit public.

Il faut s'attendre à une augmentation significative de la population dans la région de la Broye dans les dix prochaines années. Ce facteur devrait aussi contribuer à pérenniser l'Établissement.

Le développement de la technique, notamment chirurgicale, permet de plus en plus de traiter des patients en ambulatoire plutôt que de les hospitaliser. Cette évolution sera uniquement possible pour le HIB dans le cadre d'une restructuration architecturale ou à travers la construction d'un hôpital neuf !

### **Développement de centres de compétences**

Le centre du métabolisme qui fonctionne depuis le 1er janvier 2014 sur le site d'Estavayer-le-Lac, sous la direction du Dr Vittorio Giusti, ancien responsable de l'obésité au CHUV, vise une prise en

charge des patients obèses à l'échelle régionale. Le centre a débuté avec succès et son offre répond à un réel besoin au sein de la population.

La très forte augmentation des consultations aux urgences pédiatriques s'explique en particulier par l'ouverture d'une clinique des enfants en 2012 et d'un cabinet hospitalier de pédiatrie.

Le nombre de naissances a progressé de près de 18% au HIB, passant de 472 en 2012 à 555 en 2013, notamment grâce au développement d'un espace naissance qui offre un accompagnement individualisé, peu médicalisé, tout en étant sécurisé.

Seul le nombre des opérations chirurgicales présente un léger fléchissement en comparaison entre 2012 et 2013.

Concernant le développement des relations avec les médecins généralistes, le HIB soutient l'installation de médecins de ville au sein de l'Hôpital. Un pavillon de cabinets de consultations, intégré à l'Hôpital, a ainsi été inauguré à Estavayer-le-Lac en 2014.

### **Collaboration Public-Privé**

Sous l'égide de M. Jean-Paul Jeanneret, chef de la division Hôpitaux au sein du Service de la santé publique (SSP) vaudois, un groupe de travail composé de médecins, de membres du Conseil d'Établissement et d'un partenaire privé se rencontrent régulièrement pour définir les paramètres d'une future collaboration public-privé. Alors qu'initialement tout paraissait séparer les parties concernées, il semble maintenant possible de trouver une collaboration favorable aussi bien pour le HIB que pour une nouvelle clinique privée qui s'installerait dans la région de la Broye.

Le groupe de travail poursuit l'étude des synergies possibles avec l'élaboration d'une feuille de route qui sert de base de négociation.

## **9. COMMISSION INTERPALEMENTAIRE EN 2015, REMERCIEMENTS ET CONCLUSIONS**

### **Remerciements**

La Commission remercie Madame et Monsieur les Conseillers d'Etat Anne-Claude Demierre et Pierre-Yves Maillard qui ont présenté les enjeux liés à la mise en œuvre de la nouvelle Convention (C-HIB), et qui ont également répondu de manière complète et détaillée aux questions de la Commission.

Dès sa constitution la Commission a pu fonctionner grâce à la contribution efficace des responsables du HIB. Nous tenons à remercier tout particulièrement Mme Susan Elbourne Rebet, présidente du Conseil d'Établissement et M. Stéphane Duina, directeur général du HIB.

Nous tenons à relever la qualité des informations financières transmises par M. Pablo Gonzalez, directeur financier du HIB, qui ont permis aux membres de la Commission de mieux comprendre et de mieux appréhender le système de financement de l'Établissement.

Nos remerciements vont aussi à M. Yvan Cornu du secrétariat général du Grand Conseil vaudois, pour son efficacité dans l'organisation de nos travaux et la tenue des procès-verbaux des séances.

### **Compétences de contrôle de la Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye**

Conformément aux dispositions de la nouvelle Convention (C-HIB), les deux Grands Conseils ont nommé une Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye. La Commission exerce son contrôle à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Le Conseil d'Établissement, nouvellement créé et la direction générale du HIB ont déjà fourni à la Commission des renseignements fort utiles quant à l'organisation de l'Hôpital, à ses résultats financiers, à son mandat et à son contrat de prestations avec les deux cantons de Vaud et Fribourg. Ils ont également évoqué les objectifs stratégiques à définir, puis à réaliser, afin d'assurer la pérennité de l'Hôpital à moyen et long termes.

Afin que la Commission puisse exercer son contrôle au sens de l'article 7, aliéna 2 de la Convention (C-HIB), le Conseil d'Établissement en collaboration avec la direction générale du HIB devront remettre à la Commission les documents nécessaires à l'exercice de ce contrôle, soit principalement :

- Les objectifs stratégiques de l'Établissement.
- La planification financière pluriannuelle de l'Établissement.
- Le budget 2015 et les comptes 2014
- Les résultats obtenus par l'Établissement sur la base du contrat de prestations.

A fin 2014, faute de documents arrêtés et ratifiés par les organes dirigeants du HIB pour l'année 2014, la Commission n'a pas encore été en mesure d'exercer son contrôle sur les points ci-dessus.

La Commission note qu'il est toutefois de bonne augure que le SSP Vaud relève dans les conclusions de son analyse du contrat de prestations 2013 que : « le HIB a retourné tous les formulaires dûment complétés au SSP (Vaud) dans les délais requis, les informations étaient exhaustives et de bonne qualité » !

**La Commission interparlementaire de contrôle de l'hôpital intercantonal de la Broye, Vaud-Fribourg recommande aux deux Grands Conseils des cantons de Fribourg et Vaud d'adopter son rapport d'activité 2014.**

Vucherens, le 16 janvier 2015

*Jean-Marc Chollet*

Député au Grand Conseil du canton de Vaud,

Président pour 2014 de la Commission interparlementaire de contrôle du HIB





JANUAR 2015

GR-133

**JAHREBERICHT 2014 DER INTERPARLAMENTARISCHEN AUFSICHTSKOMMISSION  
ÜBER DAS INTERKANTONALE SPITAL DER BROYE, WAADT-FREIBURG**

Sehr geehrte Herren Grossratspräsidenten der Kantone Freiburg und Waadt  
Sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte

Die interparlamentarische Aufsichtskommission über das Interkantonale Spital der Broye (HIB) legt Ihnen den ersten Bericht, der sich mit ihrer Tätigkeit vom Datum ihrer Einsetzung am 8. Juli 2014 bis zum Ende des Jahres 2014 befasst, zur Genehmigung vor. Während dieser Zeit trat die Kommission zwei Mal zusammen, am 8. Juli zu ihrer konstituierenden Sitzung und am 19. November 2014.

**1. GESETZLICHER RAHMEN**

Der **ParlVer<sup>1</sup> vom 5. März 2010** (Artikel 1) regelt die Mitwirkung der Parlamente der Vertragskantone bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland.

Die Einsetzung einer interparlamentarischen Aufsichtskommission entspricht den Bestimmungen von Kapitel IV – interparlamentarische Geschäftsprüfung, Artikel 15 bis 19 des erwähnten ParlVer.

Die im ParlVer vorgesehene Mitwirkung der Parlamente wurde bei der Ausarbeitung der **interkantonalen Vereinbarung über das Interkantonale Spital der Broye (HIB), Waadt-Freiburg (HIB-V) vom 21. August 2013** wie folgt verwirklicht:

- Prüfung des von den Staatsräten der beiden Kantone Waadt und Freiburg verfassten Vereinbarungsentwurfs durch eine interparlamentarische Kommission (IPK);
- Stellungnahme – Bemerkungen und Änderungsanträge – der IPK zuhanden der beiden Staatsräte;
- Ausarbeitung des definitiven Entwurfs durch die beiden Staatsräte und Überweisung an die Parlamente;
- Verabschiedung der Vereinbarung (HIB-V) durch die Grossen Räte der beiden Kantone Waadt und Freiburg an ihren jeweiligen Sitzungen vom 5. November und 10. Oktober 2013.
- Im April 2014 haben die Staatsräte beschlossen und promulgiert, dass die Vereinbarung (HIB-V) auf den 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt werden solle.

**Statuten des HIB**

Die beiden Regierungen haben ihre Absicht, den Fortbestand der beiden Standorte des HIB in Payerne und Estavayer-le-Lac zu sichern, bekräftigt. Die neue Vereinbarung (HIB-V) gibt dem HIB eine solidere juristische Form als die einer einfachen Gesellschaft, indem sie eine selbständige, interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit Rechtspersönlichkeit schafft.

Die Rechtspersönlichkeit erlaubt dem HIB, Verträge abzuschliessen, Darlehen aufzunehmen, Eigentümer zu sein, selbständiger zu sein und besser geführt zu werden, dank eines kompakteren und effizienteren Anstaltsrats.

<sup>1</sup> Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (ParlVer)

## **2. ZUSAMMENSETZUNG DER INTERPARLAMENTARISCHEN AUFSICHTSKOMMISSION**

Gemäss Artikel 7 Abs. 1 Bst. a der Vereinbarung (HIB-V) haben die zwei Grossen Räte 12 Mitglieder der interparlamentarischen Aufsichtskommission bezeichnet, d. h. 6 pro Kanton:

### **Freiburger Delegation:**

Madeleine HAYOZ  
 Roland MESOT  
 Anne MEYER LOETSCHER  
 Rose-Marie RODRIGUEZ  
 Nadia SAVARY-MOSER  
 Ralph Alexander SCHMID

### **Waadtländer Delegation:**

Jean-Marc CHOLLET  
 Sonya BUTERA  
 Christelle LUISIER BRODARD  
 Roxanne MEYER KELLER  
 Alette REY-MARION  
 Daniel RUCH

## **3. ARBEITSWEISE DER KOMMISSION**

An ihrer konstituierenden Sitzung vom 8. Juli 2014 hat die Kommission einstimmig gewählt:

Jean-Marc CHOLLET (VD) zu ihrem Präsidenten und  
 Anne MEYER LOETSCHER (FR) zu ihrer Vizepräsidentin.

Für die Regeln ihrer Arbeitsweise hat die Kommission beschlossen:

- die Amtsdauer für das Präsidium und das Vizepräsidium auf zweieinhalb Jahre zu beschränken, wodurch zwei Kommissionsmitglieder während der fünf Jahre einer Legislaturperiode das Präsidentenamt bekleiden können. Das Präsidium und das Vizepräsidium werden alternierend von einem waadtländischen und einem freiburgischen Mitglied ausgeübt;
- ein Büro einzusetzen, das aus dem Präsidenten und der Vizepräsidentin besteht. Das Büro wird vom Sekretariat der Kommission operationell unterstützt;
- jährlich zwei ordentliche Sitzungen abzuhalten, eine im Frühjahr, die andere im Herbst. Die Sitzungen finden grundsätzlich im HIB statt, in Payerne oder in Estavayer-le-Lac;
- das Sekretariat der Kommission den Parlamentsdiensten des Waadtländer Grossen Rates anzuvertrauen;
- ihren Jahresbericht zuhanden der beiden Grossen Räte grundsätzlich Ende Jahr, aber abhängig vom Datum und vom Ergebnis ihrer Aufsicht zu verfassen.

### **Zuständigkeit einer interparlamentarischen Aufsichtskommission:**

Gemäss Artikel 7 Abs. 2 der Vereinbarung (HIB-V):

<sup>2</sup> umfasst die Aufsicht, welche die interparlamentarische Kommission über die Anstalt ausübt:

- a. die strategischen Ziele der Anstalt und die Erfüllung ihres Auftrags;
- b. die mehrjährige Finanzplanung der Anstalt;
- c. das Budget und die Jahresrechnung der Anstalt;
- d. die Auswertung der von der Anstalt erzielten Ergebnisse, auf der Grundlage des jährlichen Leistungsvertrags, der gemäss Artikel 16 mit dem Departement für Gesundheit und Soziales des Kantons Waadt («Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud») bzw. mit der Direktion für Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg (die Departemente) abgeschlossen wird.

Die Aufsicht ist eine politische Oberaufsicht. In diesem Zusammenhang legt die interparlamentarische Aufsichtskommission die strategischen Ziele nicht fest, sondern prüft deren Umsetzung. Diese Organisation der parlamentarischen Aufsicht ist spezifisch für Anstalten, die mit interkantonalen Vereinbarungen geregelt werden.

Die Grossen Räte der beiden Kantone Waadt und Freiburg werden sich über die kantonalen Budgets immer zu den Finanzmitteln der Anstalt äussern können.

#### 4. FÜHRUNG DES HIB: DER ANSTALTSRAT DES HIB

Die neue Vereinbarung (HIB-V) legt fest, dass ein Anstaltsrat die allgemeine Verantwortung für die Anstalt übernimmt. Dieses neue Organ ersetzt den Verwaltungsrat.

Der Anstaltsrat setzt sich aus den 7 folgenden Mitgliedern zusammen, deren Ernennung die regionale Vertretung, wie sie von der interparlamentarischen Kommission (IPK) gewünscht worden war, berücksichtigt.

- Susan ELBOURNE REBET, Präsidentin (von den beiden Staatsräten ernannt)
- Christophe CHARDONNENS, Vizepräsident (vom freiburgischen Staatsrat ernannt)
- Charly HAENNI (vom freiburgischen Staatsrat ernannt)
- André ALLMENDINGER (vom waadtländischen Staatsrat ernannt)
- Eric KÜNG (vom waadtländischen Staatsrat ernannt)
- Pierre AEBY (Vertreter des HFR)
- Edmond PRADERVAND (Vertreter des Réseau Nord Broye)

Im Rahmen seiner Organisation und seiner eigenen Arbeitsweise hat der Anstaltsrat vier Delegationen (Unterkommissionen) gebildet, um spezifische Themen zu behandeln. Die Delegationen geben dem Anstaltsrat Empfehlungen ab; dieser behält die Entscheidungsgewalt.

1. Die Delegation *Grundstücksübertragung* hat den Auftrag, den Weg für die Übertragung des Grundstückvermögens der Standorte Payerne und Estavayer-le-Lac zu bereiten. Dabei sollen die Übertragungsverträge vor Ende 2015, d. h. deutlich vor der in der Vereinbarung vorgesehenen Frist von vier Jahren (Artikel 26, Abs. 1), vorbereitet werden.
2. Die Delegation *Finanzen und Infrastrukturen* hat als vorrangigen Auftrag, die Bauvorhaben zu evaluieren und sie dann gemäss der Strategie des HIB nach Dringlichkeit zu ordnen. Diese Delegation wird zudem in enger Zusammenarbeit mit der Generaldirektion einen mehrjährigen Investitionsplan ausarbeiten.
3. Die Delegation *Personal (HR)* verfolgt das Ziel, einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) für leitende Ärzte und zwei weitere GAV für Assistenzärzte und das übrige Personal auszuarbeiten.
4. Die Delegation *Pflege und Sicherheit* hat bereits ein Reglement für das Ärztekollegium erarbeitet; dieses Reglement wurde vom Anstaltsrat bestätigt. Die Delegation gibt Empfehlungen bei der Ernennung von leitenden Ärzten und bei der Beschaffung von spezifischem Material ab.

Der Anstaltsrat befasst sich mit der Festlegung der strategischen Linien, die den Fortbestand des HIB bis 2020, bereits mit 2025 im Blick, gewährleisten sollen. Vor diesem Hintergrund muss der Anstaltsrat mehrere Grössen in Betracht ziehen, namentlich den künftigen Bedarf der regionalen Bevölkerung im Gesundheitsbereich und die Spitalplanung der beiden Kantone Waadt und Freiburg. Zahlreiche Akteure sind von der Festlegung der strategischen Ziele betroffen: die Bevölkerung, die Ärzte, die Direktion und natürlich der Anstaltsrat.

Dieses Projekt wird gegenwärtig ausgearbeitet, und der Anstaltsrat wird an der nächsten Sitzung der interparlamentarischen Kommission vom März 2015 weitere Informationen liefern.

## 5. FINANZIERUNGSSYSTEM DES HIB

An der Sitzung vom 19. November 2014 stellte Pablo Gonzalez, Finanzdirektor des HIB, das Finanzierungssystem des HIB vor; so konnten die Mitglieder der Kommission die Jahresrechnung und das Budget besser verstehen. Die Erklärungen bezogen sich auf das Budget 2014, da das Budget 2015 noch nicht fertiggestellt war und zuerst vom Anstaltsrat bestätigt werden musste.

Ab 2015 muss der Sitzungsplan der interparlamentarischen Kommission ermöglichen, ihren Aufsichtsauftrag in annehmbarer Frist zu erledigen. Unter diesen Umständen wurden die Daten der nächsten Sitzungen auf Montag, 2. März 2015, für die Prüfung des Budgets 2015 und Donnerstag, 11. Juni 2015, für die Prüfung der Rechnung 2014 festgelegt. Die Kommission wünscht, dass das Budget 2016 Ende 2015 vorliegt.

### Finanzierung des Betriebs

Die Vereinbarung bestimmt in Artikel 18 – Finanzierung des Betriebs –, dass:

- <sup>1</sup> die Finanzierung des Betriebs nach einem einheitlichen System, das von den beiden Staatsräten festgelegt wird, erfolgt;
- <sup>2</sup> dieses System identische Tarife und Vereinbarungen umfasst, unter Vorbehalt der Zustimmung der Krankenversicherer der beiden Kantone;
- <sup>3</sup> die beiden Staatsräte die zwischenzeitlich geltenden Regeln festlegen.

Die interkantonale Eigenart macht die Sache doch ein wenig komplizierter; sie zwingt das HIB, kantonal unterschiedliche Tarifverträge unter Berücksichtigung der Tätigkeitskategorien (z. B. Akutpflege oder Rehabilitation) und Zahlertypen (Gruppen von Krankenversicherern) abzuschliessen und mit unterschiedlichen Rechnungs-Begleichungssystemen zu arbeiten.

### Tätigkeitsarten

Auf der Grundlage des Budgets 2014 hat Pablo Gonzalez den Anteil jeder Aktivität am Gesamteinkommen des HIB dargestellt:

- *stationäre* Tätigkeit: 56 % des Gesamteinkommens des HIB
  - Akutpflege: 43 %
  - Rehabilitation: 11 %
  - Übrige: 2 %
- *ambulante* Tätigkeit: 35 % des Gesamteinkommens des HIB
  - TARMED und ausserhalb TARMED: 29 %
  - Medikamente: 6 %
- Leistungen von allgemeinem Interesse (AIL): 4 % des Gesamteinkommens des HIB
  - Identifizierte: 0,3 %
  - Übrige: 3,7 %
- Übrige: 5 % des Gesamteinkommens des HIB

### Budgetergebnis

Das HIB hat 2012 einen Gewinn von 3 Millionen Franken und 2013 einen solchen von rund 1 Million Franken erzielt.

2014 hat die Anstalt 17,8 neue Stellen (VZÄ) geschaffen, die das Budget mit 1,7 Millionen Franken belasten. Die Zunahme der Lohn- und Sozialkosten um 6 % auf 57,9 Millionen Franken entspricht der Zunahme der vorgesehenen medizinischen Tätigkeit.

Für 2014 sind die Ausgaben global um 4,6 % gestiegen, das HIB legt aber trotzdem ein ausgeglichenes Budget zwischen Einnahmen und Ausgaben in der Höhe von 84 214 605 Franken vor.

## 6. LEISTUNGSaufTRAG

Artikel 16 der Vereinbarung sieht einen mehrjährigen Leistungsauftrag vor, der zwischen dem Anstaltsrat und den beiden für den Gesundheitsbereich zuständigen Departementsvorstehern abgeschlossen wird. Es zeigt sich allerdings, dass sich das HIB an die Fristen jedes einzelnen Kantons gemäss seiner eigenen Spitalplanung anpassen muss.

Im Rahmen der Erarbeitung der Spitalliste 2015 des Kantons Freiburg hat das HIB seine Offerte für einen Leistungsauftrag eingereicht. Der Kanton Waadt seinerseits gedenkt seine Liste nicht neu zu erstellen, aber sie zu aktualisieren und allenfalls in den nächsten zwei, drei Jahren die Verteilung der Leistungen innerhalb der Aufträge der Regionalspitäler zu überprüfen.

Die Offerte an den Kanton Freiburg sieht bestens aus, und die Staatsrätin hat die Qualität des Dossiers der HIB unterstrichen. Der Auftragsentwurf bestätigt ohne Änderung den Auftrag mit regionalem Charakter des HIB; der Auftrag ist somit für die kommenden fünf Jahre gesichert, aber dieser Leistungsauftrag legt die Position des HIB nicht längerfristig fest ...

Der Auftragsentwurf wurde bereits dem Kanton Waadt unterbreitet, der keinerlei Inkohärenz gegenüber dem Waadtländer Auftrag festgestellt hat.

Gleichwohl erweist es sich als kompliziert, auf interkantonaler Ebene zu verhandeln, wenn die kantonalen Spitalplanungen derart unterschiedlich sind.

Die beiden Staatsräte werden sich bei der Qualität und der Sicherheit der Leistungen kompromisslos zeigen. Dem HIB wird empfohlen, sich nicht auf Aktivitäten einzulassen, die seine Kompetenzen überschreiten würden, insbesondere wenn sich die kritische Masse an Patienten als ungenügend erweist. Im Fall von Risiken für die Patienten könnten die Entscheide für die Konzentration auf andere Standorte beschleunigt werden, weil man damit die Aufnahme der Patienten anderswo gewährleisten könnte, wo gefestigte und erfahrene Ärzteteams arbeiten.

## 7. INVESTITIONEN

Die Kommission hat ein dringendes Bedürfnis festgestellt, die technische Einrichtung zu erneuern und die bauliche Gliederung des HIB zu optimieren. Für die Investitionen, die sich relativ kurzfristig auf rund 65 Millionen Franken (!) belaufen dürften, müssen Lösungen gefunden werden.

Gegenwärtig kann das HIB die jährlichen Investitionsausgaben zur Hauptsache durch den Zuschlag von 10 % auf den SwissDRG-Tarif decken; es hat für 2014 sogar einen budgetierten Überschuss von 555 518 Franken ausgewiesen.

Die künftigen Investitionen müssen durch die Eigenmittel der Anstalt oder durch Fremdmittel in Form von Darlehen, welche die Anstalt bei Banken aufnimmt, finanziert werden. Gegebenenfalls muss für diese Darlehen eine Staatsgarantie gemäss den Gesetzesbestimmungen des jeweiligen Kantons gewährt werden.

Die Freiburger Gesundheitsdirektorin bestätigt, dass der Zuschlag von 10 % auf den SwissDRG-Basispreisen die Investitionskosten des HIB ausgleicht. Der Kanton Freiburg geht bei den Investitionen der Spitäler keine Verpflichtung ein, weder bei Darlehen noch bei Kautionen. Der Kanton Waadt seinerseits kann Darlehen gewähren und sich in ausserordentlichen Fällen an der Finanzierung der Investitionsausgaben beteiligen.

## 8. FORTBESTAND DES HIB ÜBER 2020 HINAUS

Heute ist das HIB ein wohnortsnahes Spital für Akutpflege und Rehabilitation.

Der Anstaltsrat und die Generaldirektion haben der Kommission bestätigt, dass das HIB ein wohnortsnahes Regionalspital bleiben soll. Das HFR und das CHUV sind die Referenzspitäler für Leistungen, welche die Kompetenzen der technischen Einrichtung des HIB übersteigen.

Mit ihrer politischen Aufsicht will die interparlamentarische Aufsichtskommission des HIB aktiv dazu beitragen, der Anstalt, die neuerdings einen öffentlich-rechtlichen autonomen Status genießt, eine dauerhafte Zukunft zu gewährleisten.

Man kann in den nächsten zehn Jahren mit einem deutlichen Bevölkerungswachstum in der Broyeregion rechnen. Dieser Faktor dürfte auch mithelfen, die Anstalt längerfristig zu sichern.

Die Entwicklung der Technik, namentlich in der Chirurgie, ermöglicht immer mehr, stationäre Behandlungen durch ambulante zu ersetzen. Wenn das HIB hier mithalten will, müssen Um- oder Neubauten ins Auge gefasst werden!

### **Entwicklung von Kompetenzzentren**

Das Stoffwechselzentrum, das seit 1. Januar 2014 am Standort Estavayer-le-Lac in Betrieb ist und von Vittorio Giusti, dem ehemaligen CHUV-Verantwortlichen für Fettleibigkeit, geleitet wird, möchte fettleibige Patienten aus der Region aufnehmen. Das Zentrum ist erfolgreich gestartet, und sein Angebot entspricht einem wirklichen Bedürfnis der Bevölkerung.

Die sehr starke Zunahme der Konsultationen beim Pädiatrie-Notfall lässt sich insbesondere durch die Eröffnung einer Kinderklinik 2012 und einer Pädiatrie-Spitalpraxis erklären.

Die Zahl der Geburten im HIB hat um rund 18 % zugenommen, von 472 im Jahr 2012 auf 555 im Jahr 2013, namentlich dank der Schaffung eines Geburtsraums, in dem eine persönliche, sichere Begleitung mit wenig ärztlicher Intervention angeboten wird.

Einzig die Zahl der chirurgischen Eingriffe ist von 2012 zu 2013 leicht gesunken.

Was die Entwicklung der Beziehungen mit den Allgemeinpraktikern betrifft, so unterstützt das HIB die Installation von Stadtärzten im HIB. In diesem Sinn wurde 2014 in Estavayer-le-Lac ein ins Spital integrierter Pavillon mit Praxisräumen eingeweiht.

### **Zusammenarbeit Öffentlichkeit-Privatwirtschaft**

Unter der Leitung von Jean-Paul Jeanneret, Chef der Abteilung Spitäler des Waadtländer Service de la santé publique (SSP) trifft sich eine Arbeitsgruppe, die aus Ärzten, Mitgliedern des Anstaltsrats und einem privaten Partner besteht, regelmässig, um die Parameter für eine künftige Zusammenarbeit Öffentlichkeit-Privatwirtschaft festzulegen. Während zu Beginn die betreffenden Parteien fast nur Trennendes feststellten, scheint es jetzt möglich, eine fruchtbare Zusammenarbeit sowohl für das HIB als auch für eine neue Privatklinik, die in der Broyeregion entstehen würde, aufzunehmen.

Die Arbeitsgruppe setzt die Untersuchung der möglichen Synergien fort, indem sie eine Roadmap erarbeitet, die als Verhandlungsgrundlage dient.

## **9. INTERPARLAMENTARISCHE KOMMISSION IM JAHR 2015, DANK UND FOLGERUNGEN**

### **Dank**

Die Kommission dankt Staatsrätin Anne-Claude Demierre und Staatsrat Pierre-Yves Maillard, welche die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Vereinbarung (HIB-V) vorgestellt sowie vollständig und ausführlich auf die Fragen der Kommission geantwortet haben.

Seit ihrer Einsetzung konnte die Kommission ihre Aufgabe dank der effizienten Mitarbeit der Verantwortlichen des HIB wahrnehmen. Wir bedanken uns speziell bei Susan Elbourne Rebet, Präsidentin des Anstaltsrats, und Stéphane Duina, Generaldirektor des HIB.

Wir betonen die Qualität der Finanzinformationen von Pablo Gonzalez, Finanzdirektor des HIB, die den Kommissionsmitgliedern geholfen haben, das Finanzierungssystem der Anstalt besser zu verstehen.

Unser Dank geht auch an Yvan Cornu vom Generalsekretariat des Waadtländer Grossen Rates für seine Effizienz bei der Organisation unserer Arbeit und für die Sitzungsprotokolle.

## **Aufsichtskompetenz der interparlamentarischen Aufsichtskommission des Interkantonalen Spitals der Broye**

Gemäss den Bestimmungen der neuen Vereinbarung (HIB-V) haben die beiden Grossen Räte eine interparlamentarische Aufsichtskommission des Interkantonalen Spitals der Broye ernannt. Die Kommission übt ihre Aufsicht seit 1. Januar 2014 aus.

Der neu eingesetzte Anstaltsrat und die Generaldirektion des HIB haben der Kommission bereits sehr nützliche Auskünfte über die Organisation des Spitals, seine Finanzergebnisse, seinen Auftrag und seinen Leistungsvertrag mit den beiden Kantonen Waadt und Freiburg geliefert. Sie haben ebenso an die strategischen Ziele erinnert, die festzulegen und dann umzusetzen sind, damit der Fortbestand des Spitals mittel- und langfristig gesichert werden kann.

Damit die Kommission ihre Aufsicht gemäss Artikel 7, Abs. 2 der Vereinbarung (HIB-V) wahrnehmen kann, muss der Anstaltsrat in Zusammenarbeit mit der Generaldirektion des HIB der Kommission die Unterlagen, die zur Ausübung dieser Aufsicht benötigt werden, übergeben, d. h. im Wesentlichen:

- die strategischen Ziele der Anstalt;
- die mehrjährige Finanzplanung der Anstalt;
- das Budget 2015 und die Jahresrechnung 2014;
- die Ergebnisse der Anstalt auf der Grundlage des Leistungsvertrags.

Da Ende 2014 die leitenden Organe des HIB bestimmte Unterlagen für das Jahr 2014 noch nicht beschlossen oder ratifiziert hatten, war die Kommission nicht in der Lage, ihre Aufsicht über die oben genannten Punkte auszuüben.

Die Kommission betont, dass es indessen ein gutes Zeichen ist, wenn das Gesundheitsamt des Kantons Waadt in den Folgerungen aus der Analyse des Leistungsvertrags 2013 festhält: «Das HIB hat sämtliche Formulare richtig ausgefüllt und dem Gesundheitsamt des Kantons Waadt rechtzeitig zugesandt; die Angaben waren vollständig und von guter Qualität.»!

**Die interparlamentarische Aufsichtskommission des Interkantonalen Spitals der Broye, Waadt-Freiburg, empfiehlt den Grossen Räten der beiden Kantone Freiburg und Waadt, ihren Tätigkeitsbericht 2014 anzunehmen.**

Vucherens, 16. Januar 2015

*Jean-Marc Chollet*

Mitglied des Grossen Rates des Kantons Waadt

Präsident 2014 der interparlamentarischen Aufsichtskommission des HIB

AnnexeAnhang

GRAND CONSEIL

2015-GC-71

GROSSER RAT

2015-GC-71

*Proposition de la Commission de justice**Antrag der Justizkommission***Rapport annuel 2014 du Conseil de la magistrature****Jahresbericht 2014 des Justizrats***La Commission de justice,*

composée d'Antoinette de Weck, Nicolas Kolly, Nicolas Lauper, Pierre Mauron, André Schneuwly et Erika Schnyder, sous la présidence d'Emmanuelle Kaelin Murith,

**prend acte**

du Rapport 2014 du Conseil de la magistrature et invite le Grand Conseil à en faire de même.

**Catégorisation du débat**

La Commission de justice propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

*Le 10 juin 2015**Die Justizkommission*

unter dem Präsidium von Emmanuelle Kaelin Murith und mit den Mitgliedern Antoinette de Weck, Nicolas Kolly, Nicolas Lauper, Pierre Mauron, André Schneuwly und Erika Schnyder

**nimmt Kenntnis**

vom Bericht 2014 des Justizrats und lädt den Grossen Rat ein, diesen Bericht ebenfalls zur Kenntnis zu nehmen.

**Kategorie der Behandlung**

Die Justizkommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

*Den 10. Juni 2015*





**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/cmaj](http://www.fr.ch/cmaj)

## **Préavis concernant les élections à des fonctions judiciaires à l'intention du Grand Conseil du 26 mai 2015**

Les pages 1459 à 1465 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 :

- > Procureur/-e général/-e (mise au concours interne)
- > Procureur/-e général/-e adjoint/-e (mise au concours interne)
- > Président/-e du Tribunal d'arrondissement de la Glâne (FO 27.02.2015)
- > Assesseur/-e à la Justice de paix de la Gruyère (FO 17.04.2015)
- > Assesseur/-e (représentant les locataires) à la Commission de conciliation en matière d'abus dans le secteur locatif de la Sarine (FO 24.04.2015)

Lors de sa séance du 26 mai 2015, 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.

\*\*\*



**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 26. Mai 2015 zuhanden des Grossen Rates betreffend die Wahl in richterliche Funktionen**

Die Seiten 1468 bis 1474 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:

- > Generalstaatsanwalt/Generalstaatsanwältin (interne Ausschreibung)
- > Stellvertretender Generalstaatsanwalt/Stellvertretende Generalstaatsanwältin (interne Ausschreibung)
- > Präsident/-in beim Bezirksgericht Glane (AB 27.02.2015)
- > Beisitzer/-in beim Friedensgericht des Greyerzbezirks (AB 17.04.2015)
- > Beisitzer/-in (Mietervertreter/-in) bei der Schlichtungskommission für Missbräuche im Mietwesen des Saanebezirks (AB 24.04.2015)

Anlässlich seiner Sitzung vom 26. Mai 2015 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 10 juin 2015 / 6 von 7 Mitgliedern sind an der Sitzung vom 10. Juni 2015 anwesend***Elections à des fonctions judiciaires à titre professionnel et accessoire****Wahlen in hauptberufliche und nebenberufliche Richterämter****Procureur/-e général/-e**

2015-GC-72

**Generalstaatsanwältin/Generalstaatsanwalt**

6 membres s'expriment en faveur de M. Fabien Gasser.

6 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Fabien Gasser.

**Fabien GASSER****Fabien GASSER****Procureur/-e général/-e adjoint/-e**

2015-GC-73

**Stellvertretende Generalstaatsanwältin/Stellvertretender Generalstaatsanwalt**6 membres s'expriment en faveur de M. Raphaël Bourquin (50%) et de M<sup>me</sup> Alessia Chocomeli-Lisibach (50%) (candidature bicéphale).

6 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Raphaël Bourquin (50%) und Alessia Chocomeli-Lisibach (50%) (Zweierkandidatur).

**Raphaël BOURQUIN et Alessia CHOCOMELI-LISIBACH****Raphaël BOURQUIN und Alessia CHOCOMELI-LISIBACH****Président/-e du Tribunal d'arrondissement de la Glâne**

2015-GC-74

**Präsident/in beim Bezirksgericht Glane**4 membres s'expriment en faveur de M<sup>me</sup> Ariane Guye. M. Grégoire Bovet obtient 2 voix.

4 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Ariane Guye. Grégoire Bovet erhält 2 Stimmen.

**Ariane GUYE****Ariane GUYE**

**Assesseur/-e à la Justice de paix de la Gruyère**

2015-GC-75

**Beisitzer/in beim Friedensgericht des Greyerzbezirks**

6 membres s'expriment en faveur de M<sup>me</sup> Maria-Elvira Nordmann-Fos.

6 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Maria-Elvira Nordmann-Fos.

**Maria-Elvira NORDMANN-FOS****Maria-Elvira NORDMANN-FOS****Assesseur/-e (représentant les locataires) à la Commission de conciliation en matière d'abus dans le secteur locatif de la Sarine**

2015-GC-76

**Beisitzer/in (Mietervertreter/in) bei der Schlichtungskommission für Missbräuche im Mietwesen des Saanebezirks**

6 membres s'expriment en faveur de M<sup>me</sup> Laure Christ.

6 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Laure Christ.

**Laure CHRIST****Laure CHRIST**

**Les dossiers des candidats/-es éligibles sont à la disposition des députés/-ées pour consultation:**

– le mardi 23 juin 2015 (durant la séance du Grand Conseil) *au bureau des huissières à l'Hôtel cantonal.*

**Die Unterlagen der wählbaren Bewerber/innen können von den Grossrätinnen und Grossräten eingesehen werden:**

– am Dienstag, 23. Juni 2015, (während der Sitzung des Grossen Rates) *im Büro der Weibelinnen im Rathaus.*

*Le 10 juin 2015 / Den 10. Juni 2015.*

## Réponses

### **Motion 2014-GC-210 Michel Losey/ Antoinette Badoud Modification de la répartition de l'impôt des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société<sup>1</sup>**

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

##### **1. Le régime en vigueur**

La disposition légale concernée par la motion est l'article 9 al. 4 LICo, qui concerne deux types de contribuables: les contribuables exerçant une activité indépendante et les contribuables exerçant une fonction dirigeante (sans qu'ils soient indépendants). La motion ne porte que sur les fonctions dirigeantes. L'article 9 al. 4 LICo a la teneur suivante:

*<sup>4</sup> Si un contribuable exerce, en dehors de sa commune de domicile, une activité lucrative indépendante ou une fonction dirigeante dans une entreprise, le revenu de cette activité est attribué, pour la répartition de l'impôt annuel, par moitié à la commune de domicile et à celle(s) où s'exerce cette activité.*

Le système de répartition intercommunale institué par cette disposition est en place depuis la révision totale de la loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux [et paroissiaux] [LICP], soit depuis une cinquantaine d'années. Le chapitre des impôts ecclésiastiques ayant été transféré dans une autre loi, le titre et le sigle de la loi ont été adaptés en conséquence.

La révision partielle de la LICo induite par l'adoption de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD, RSF 631.1), le 6 juin 2000, n'a pas modifié le système de répartition institué par la LICP en 1963.

A noter que la répartition intercommunale du produit de l'impôt des fonctions dirigeantes avait fait l'objet d'une interpellation au Grand Conseil le 22 septembre 1999 (N° 462.99). Les députés Jean-Jacques Collaud et Robert Biemann demandaient notamment au Conseil d'Etat des précisions sur l'interprétation de la «fonction dirigeante» (BGC 1999, p. 1128).

La présente réponse reprend des éléments de la réponse fournie par le Conseil d'Etat à l'époque (BGC 1999, pp. 1557-1558), car ils sont toujours pertinents. Ainsi, au sujet des critères

applicables et de la méthode de répartition (d'office ou sur requête), la réponse citée du Conseil d'Etat précise ceci:

*On est en présence d'une fonction dirigeante lorsque le contribuable est à la tête d'une importante entreprise commerciale, artisanale ou industrielle avec une responsabilité particulière et un nombreux personnel sous ses ordres. Dans la pratique, le SCC a admis que cette condition est remplie à partir de 30 employés. Le Tribunal administratif a eu l'occasion à maintes reprises de confirmer la pratique actuelle. (...)*

*Il est également utile de préciser que le SCC ne procède pas d'office à des répartitions intercommunales pour fonction dirigeante; il agit seulement sur requête d'une commune, voire du contribuable. En effet, une répartition opérée à titre systématique impliquerait que le SCC tienne une statistique à jour du nombre de collaborateurs de toutes les entreprises du canton et qu'il connaisse le nom de chacune des personnes ayant une activité dirigeante susceptible de donner lieu à répartition intercommunale à ce titre. Il appartient aux communes concernées d'intervenir auprès de l'administration fiscale afin qu'elle examine sur la base d'une situation concrète si les conditions sont remplies. Le SCC reçoit régulièrement de telles demandes ce qui ne manque pas de provoquer parfois, lors des échanges d'écriture liés à l'instruction du dossier, une réaction négative de la commune appelée à partager l'impôt perçu jusqu'alors en totalité. A cette occasion, les deux communes concernées ont la possibilité de contester auprès du Tribunal administratif la décision prise par le SCC. (...)*

## **2. Discussion**

### **2.1. La répartition comme telle**

Le lieu de taxation est réglé à l'article 153 LICD et selon les dispositions spéciales comme l'article 9 al. 4 LICo. L'autorité chargée de fixer pour chaque contribuable le ou les lieux de taxation est le SCC, conformément à l'article 153 al. 5 LICD. A supposer que les parts respectives de la commune de domicile et de la commune du lieu de travail au produit de l'impôt des fonctions dirigeantes soient modifiées, seules les communes concernées seraient impactées. En effet, le total de l'impôt cantonal de base ne changerait pas, mais les parts de l'impôt cantonal de base, auxquelles les communes appliquent leurs coefficients, s'en trouveraient modifiées.

<sup>1</sup> Déposée et développée le 16 décembre 2014, BGC p. 3081.

Or, l'impôt cantonal de base est utilisé dans le système de péréquation financière intercommunale, système en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et qui fait actuellement l'objet de travaux d'évaluation. Une éventuelle modification dans ces répartitions aurait dès lors, pour les communes concernées, des incidences financières sur les futurs résultats de la péréquation financière, incidences qui ne pourraient pas être prises en compte dans les travaux d'évaluation actuellement en cours.

## 2.2. L'application d'office ou sur requête par le Service cantonal des contributions

La demande des motionnaires visant à charger le SCC de procéder systématiquement aux répartitions intercommunales en cas de fonction dirigeante poserait des problèmes pratiques importants et entraînerait des charges administratives supplémentaires. A l'heure actuelle, le SCC ne dispose pas des informations pertinentes (chiffre d'affaires, nombre d'employés) qui lui permettraient d'identifier les contribuables qui exercent une fonction dirigeante (au sens reconnu par la jurisprudence et des critères retenus par les motionnaires). Dès lors, il s'agirait de requérir des informations complémentaires, soit à toutes les entreprises du canton, soit à tous les contribuables exerçant une activité salariée.

Dans la première hypothèse, il s'agirait d'abord de définir les entreprises qui doivent être qualifiées d'importantes selon les critères retenus par la jurisprudence et qui sont assujetties dans le canton. Ces entreprises devraient fournir le nom des personnes qui occupent une position dirigeante.

Dans la deuxième hypothèse, l'annexe 3 de la déclaration fiscale des personnes physiques devrait être complétée et comporter un catalogue de questions permettant d'identifier une éventuelle position dirigeante.

Pour des raisons évidentes d'économie de procédure, il paraîtrait judicieux que les informations soient transmises par les entreprises. Le SCC devrait alors vérifier les informations fournies, veiller à ce qu'elles soient relayées entre les différentes sections concernées avant de procéder à la répartition dans le chapitre fiscal concerné. Il est en outre à craindre qu'une répartition systématique aurait pour effet d'augmenter le contentieux.

## 2.3. Les critères permettant de définir les fonctions dirigeantes

Le texte de la motion n'exige pas impérativement que les critères permettant de définir la fonction dirigeante soient inscrits dans la loi. Cela étant, pour pouvoir procéder systématiquement à la répartition intercommunale comme la motion le demande, le SCC devrait pouvoir se fonder sur des critères objectifs et fixes, raison pour laquelle ils devraient a priori être énumérés dans la loi. Il faut relever que les éléments

indiqués par les motionnaires (importance du capital, chiffre d'affaires, nombre d'employés) correspondent aux critères développés par la jurisprudence et à la pratique actuelle et ne sont dès lors pas nouveaux. A l'heure actuelle, les autorités d'application ont la possibilité de procéder à la pondération des différents critères. Avec une définition légale figée, cette marge de manœuvre disparaîtrait.

Hormis les questions soulevées par une éventuelle fixation des critères dans la loi, c'est aussi, voire surtout, la définition du processus permettant de les établir et de les tenir à jour qui nécessiterait des dispositions légales, surtout dans la perspective d'une application d'office. Qui devrait fournir quelles données et sous quelle forme? Quelle seraient les responsabilités en cas d'erreur dans la détermination de l'existence d'une fonction dirigeante et/ou dans la répartition et quelles seraient les conséquences d'une erreur? Enfin, quelle serait la périodicité des formulaires ou des informations fournies? Par exemple, les entreprises reconnues comme importantes, seraient-elles considérées comme telles durant plusieurs années? Le cas échéant, durant combien d'années? Des questions semblables se poseraient également, le cas échéant, pour les salariés concernés.

## 3. Conclusion

Sur la base de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose de maintenir le système en place, qui a fait ses preuves depuis plus de cinquante ans. Il estime en outre que la modification demandée aurait des conséquences non mesurables sur la péréquation financière intercommunale. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter la motion.

Le 21 avril 2015.

> Retrait p. 1146.

—



## **Motion 2014-GC-210 Michel Losey/ Antoinette Badoud Änderung der Verteilung der Steuer von leitenden Stellungen zwischen der Wohngemeinde und der Gemeinde des Unternehmens<sup>1</sup>**

### **Antwort des Staatsrats**

#### **1. Geltendes Recht**

Die Gesetzesbestimmung, um die es in der Motion geht, ist Artikel 9 Abs. 4 GStG, die zwei Arten von steuerpflichtigen Personen betrifft: die Steuerpflichtigen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben, und die Steuerpflichtigen, die eine leitende Stellung bekleiden (jedoch nicht selbstständig sind). In der Motion geht es nur um die leitenden Stellungen. Artikel 9 Abs. 4 GStG lautet wie folgt:

*<sup>4</sup> Übt eine steuerpflichtige Person ausserhalb der Wohn-gemeinde eine selbstständige Erwerbstätigkeit aus oder bekleidet sie eine leitende Stellung in einem Unternehmen, so wird die Steuer auf dem Erwerbseinkommen aus dieser Tätigkeit für die Verteilung der jährlichen Steuer je zur Hälfte auf die Wohn-gemeinde und die Gemeinde verteilt, in der die Tätigkeit ausgeübt wird.*

Das mit dieser Bestimmung eingeführte System der interkommunalen Verteilung besteht seit der Totalrevision des Gesetzes vom 10. Mai 1963 über die Gemeinde- [und Pfarrei] steuern [GPStG], also seit rund fünfzig Jahren. Da das Kapitel über die Kirchensteuern in ein anderes Gesetz übertragen wurde, wurden in der Folge der Titel und die Abkürzung des Gesetzes entsprechend angepasst.

Die Teilrevision des GStG, die aus der Annahme des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG, SGF 631.1) am 6. Juni 2000 hervorging, hat das 1963 mit dem GPStG eingeführte Verteilungssystem nicht abgeändert.

Es sei bemerkt, dass die interkommunale Verteilung des Steuerertrags der leitenden Stellungen am 22. September 1999 Gegenstand einer Interpellation im Grossen Rat war (Nr. 462.99). Die Grossräte Jean-Jacques Collaud und Robert Biemann ersuchten den Staatsrat namentlich um präzisere Angaben zur Interpretation von «leitende Stellungen» (TGR 1999, S. 1128).

In der vorliegenden Antwort werden Aspekte der Antwort des Staatsrats von damals übernommen (TGR 1999, S. 1557–1558), da sie immer noch relevant sind. So hob die Antwort des Staatsrats zu den anwendbaren Kriterien und zur Verteilungsmethode (von Amtes wegen oder auf Antrag) folgendes hervor:

*Eine leitende Stellung liegt vor, wenn die steuerpflichtige Person an der Spitze eines bedeutenden Gewerbe-, Industrie- oder Handelsbetriebs steht, wo sie besondere Verantwortung trägt und zahlreichen Angestellten vorsteht. In der Praxis ist die KSTV davon ausgegangen, dass diese Voraussetzung ab 30 Angestellten erfüllt ist. Das Verwaltungsgericht hat die aktuelle Praxis wiederholt bestätigt. (...)*

*Ausserdem sei darauf hingewiesen, dass die KSTV nicht von Amtes wegen interkommunale Verteilungen für leitende Stellungen vornimmt; sie handelt nur auf Antrag einer Gemeinde oder der steuerpflichtigen Person. Eine systematische Verteilung würde bedeuten, dass die KSTV eine aktuelle Statistik über die Anzahl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Unternehmen des Kantons führt und die Namen aller Personen kennt, die eine leitende Funktion innehaben, die in diesem Sinne Anlass zu einer interkommunalen Verteilung geben könnte. Es ist Aufgabe der betroffenen Gemeinden, bei der Steuerbehörde zu intervenieren, damit sie auf der Grundlage einer konkreten Situation überprüft, ob die Voraussetzungen erfüllt sind. Die KSTV erhält regelmässig solche Anträge, was bei den Briefwechselln in Zusammenhang mit der Instruktion des Dossiers teilweise eine negative Reaktion der Gemeinde auslöst, die die Steuer teilen muss, die sie bisher ganzheitlich erhoben hat. Die beiden betroffenen Gemeinden können den Entscheid der KSTV beim Verwaltungsgericht anfechten. (...)*

#### **2. Diskussion**

##### **2.1. Die Verteilung als solche**

Der Veranlagungsort ist in Artikel 153 DStG und nach den Spezialbestimmungen wie Artikel 9 Abs. 4 GStG geregelt. Nach Artikel 153 Abs. 5 DStG ist die KSTV dafür zuständig, für jede steuerpflichtige Person den oder die Veranlagungsorte festzulegen. Geht man davon aus, dass die jeweiligen Anteile der Wohnsitzgemeinde und der Gemeinde des Arbeitsorts am Ertrag der Steuer von leitenden Stellungen geändert werden, so würde sich das nur auf die betroffenen Gemeinden auswirken. Die einfache Kantonssteuer würde insgesamt nicht geändert, aber die Anteile der einfachen Kantonssteuer, auf die die Gemeinden ihre Steuerfüsse anwenden, würden ändern.

Die einfache Kantonssteuer wird jedoch im System des interkommunalen Finanzausgleichs verwendet, das seit dem 1. Januar 2011 in Kraft ist und gegenwärtig evaluiert wird. Eine allfällige Änderung dieser Aufteilung hätte somit für die betroffenen Gemeinden finanzielle Auswirkungen auf die zukünftigen Ergebnisse des Finanzausgleichs, die bei der gegenwärtigen Evaluation nicht berücksichtigt werden könnten.

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 16. Dezember 2014, TGR S. 3081.

## 2.2. Anwendung durch die Kantonale Steuerverwaltung von Amtes wegen oder auf Antrag

Der Antrag der Motionäre, dass die KSTV die interkommunale Aufteilung bei leitender Stellung systematisch vornimmt, hätte bedeutende praktische Probleme zur Folge und würde zusätzlichen administrativen Aufwand nach sich ziehen. Gegenwärtig verfügt die KSTV nicht über sachdienliche Informationen (Umsatz, Anzahl Beschäftigte), die es ihr ermöglichen würden, die steuerpflichtigen Personen ausfindig zu machen, die eine leitende Stellung innehaben (in dem von der Rechtsprechung anerkannten Sinne und gemäss den von den Motionären übernommenen Kriterien). Es müssten daher zusätzliche Informationen eingeholt werden, entweder von allen Unternehmen des Kantons oder von allen Steuerpflichtigen, die eine Erwerbstätigkeit ausüben.

Im ersten Fall müssten zuerst die Unternehmen definiert werden, die nach den Kriterien der Rechtsprechung als bedeutend eingestuft werden müssen und die im Kanton steuerpflichtig sind. Diese Unternehmen müssten dann die Namen der Personen in leitenden Positionen liefern.

Im zweiten Fall müsste die Beilage 3 der Steuererklärung von natürlichen Personen ergänzt werden und einen Fragenkatalog enthalten, aus dem auf eine allfällige leitende Stellung geschlossen werden könnte.

Aus offensichtlichen verfahrensökonomischen Gründen scheint es sinnvoll, dass die Informationen von den Unternehmen übermittelt werden. Die KSTV müsste somit die gelieferten Informationen überprüfen und dafür sorgen, dass sie an die verschiedenen betroffenen Sektoren weitergeleitet werden, bevor sie die Aufteilung im betreffenden Steuerkapitel vornimmt. Ausserdem ist zu befürchten, dass es bei einer systematischen Verteilung zu mehr Streitfällen kommt.

## 2.3. Die Kriterien zur Definition der leitenden Stellung

Der Motionstext verlangt nicht zwingend, dass die Kriterien für die Definition der leitenden Stellung im Gesetz festgeschrieben werden. Um systematisch eine Verteilung zwischen den Gemeinden vornehmen zu können, wie es in der Motion verlangt wird, müsste sich die KSTV jedoch auf objektive und fixe Kriterien stützen können. Aus diesem Grund müssten die Kriterien a priori im Gesetz aufgelistet sein. Die von den Motionären aufgeführten Elemente (Höhe des Kapitals, Umsatz, Anzahl Beschäftigte) entsprechen den von der Rechtsprechung ausgearbeiteten Kriterien und der gegenwärtigen Praxis. Sie sind somit nicht neu. Die Vollzugsbehörden haben heute die Möglichkeit, eine Abwägung der verschiedenen Kriterien vorzunehmen. Mit einer starren gesetzlichen Definition verschwindet dieser Handlungsspielraum.

Nebst den Fragen, die durch eine allfällige gesetzliche Verankerung der Kriterien aufgeworfen werden, würde auch, ja vor allem die Festlegung des Verfahrens, mit dem diese Kriterien festgestellt und auf dem neuesten Stand gehalten werden können, gesetzliche Vorschriften erforderlich machen, insbesondere im Hinblick auf eine Anwendung von Amtes wegen. Wer müsste welche Daten liefern und in welcher Form? Wo liegen die Verantwortlichkeiten im Falle einer Fehleinschätzung bei der Bestimmung einer leitenden Stellung oder bei der Verteilung und welche Konsequenzen hätte eine Fehleinschätzung? Und wie häufig müssten Formulare und Informationen geliefert werden? Würde zum Beispiel ein als bedeutend eingestuftes Unternehmen über mehrere Jahre hinweg als solches betrachtet? Und wenn ja, für wie viele Jahre? Ähnliche Fragen würden sich gegebenenfalls für die Angestellten stellen.

## 3. Schlussfolgerung

Aufgrund der obigen Ausführungen beantragt Ihnen der Staatsrat, das aktuelle System, das sich während mehr als 50 Jahren bewährt hat, beizubehalten. Er ist ausserdem der Ansicht, dass die verlangte Änderung nicht abschätzbare Folgen für den interkommunalen Finanzausgleich hätte. Aus diesen Gründen lädt Sie der Staatsrat ein, die Motion abzulehnen.

Den 21. April 2015.

> Rückzug S. 1146.

## Motion 2014-GC-211 Eric Collomb Apport minimal de recours aux énergies renouvelables pour les besoins en électricité<sup>1</sup>

### Réponse du Conseil d'Etat

En janvier 2015, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) adoptait le nouveau Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC 2014), document qui constitue un ensemble de prescriptions élaborées conjointement par les cantons visant une harmonisation dans l'application des bases légales en matière d'énergie. L'objectif fixé par l'EnDK prévoit que les cantons adaptent leurs dispositions légales en matière d'énergie d'ici 2018, afin de permettre l'entrée en vigueur des nouvelles prescriptions dans toute la Suisse au plus tard d'ici 2020.

Le MoPEC 2014 est constitué d'un module de base qui serait obligatoirement mis en œuvre dans tous les cantons permettant ainsi d'ancrer les dispositions minimales exigées par la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'énergie (art. 9 al.2, 3 et

<sup>1</sup> Déposée et développée le 19 décembre 2014, BGC p. 3081.

4 LEné). De ce fait, les principes directeurs de la politique énergétique de l'EnDK seraient également mis en œuvre. En outre, le document propose des modules facultatifs qui tiennent compte notamment des spécificités par cantons et qui contribuent aussi à concrétiser les objectifs de politique énergétique.

En relation avec l'objet de la motion, la section E du MoPEC 2014 (voir [www.endk.ch](http://www.endk.ch)) concerne la production propre de courant dans les bâtiments à construire. L'installation de production d'électricité devrait être installée dans, sur ou à proximité du bâtiment, et générer au moins 10 W/m<sup>2</sup> de surface de référence énergétique du bâtiment (SRE), mais sans qu'une puissance supérieure à 30 kW ne soit imposée. Des exceptions sont également possibles pour des extensions de bâtiments existants inférieures à 50 m<sup>2</sup>, ou si elles représentent moins de 20% de la SRE.

A titre d'exemple, pour une maison individuelle de 180 m<sup>2</sup> de SRE, il faudra installer une puissance totale de 1,8 kW pour une production annuelle de quelques 1710 kWh. Ceci représente plus de 30% des besoins annuels en électricité du bâtiment, lesquels sont évalués à près de 4500 kWh. Dans ce sens, la disposition du MoPEC 2014 irait même au-delà de l'idée exprimée par le député Eric Collomb de couvrir 20% des besoins d'électricité, du moins pour ce qui concerne les bâtiments d'habitation. En revanche, pour les bâtiments présentant en principe proportionnellement plus de consommation d'électricité, par exemple les bâtiments administratifs, il devient quelque peu aléatoire de déterminer le niveau de couverture, tant la consommation d'électricité peut varier d'un cas à l'autre. Pour éviter cette problématique, il serait préférable de reprendre la disposition précitée du MoPEC 2014 dans la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie.

En conclusion, considérant ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter cette motion.

Le 5 mai 2015.

- > La discussion et le vote relatifs à la prise en considération de cet objet se trouvent aux pp. 1198ss.

—

## **Motion 2014-GC-211 Eric Collomb Mindestanteil an erneuerbaren Energien zur Deckung des Strombedarfs<sup>1</sup>**

### **Antwort des Staatsrats**

Im Januar 2015 verabschiedete die Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK) die neuen Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEN 2014). Dieses Dokument enthält alle Vorschriften, die von den Kantonen gemeinsam

ausgearbeitet wurden, um eine Harmonisierung der gesetzlichen Grundlagen im Energiebereich anzustreben. Die EnDK sieht vor, dass die Kantone ihre Energiegesetzgebung bis 2018 anpassen werden, damit die neuen Vorschriften in der ganzen Schweiz spätestens ab 2020 gelten.

Die MuKEN 2014 bestehen aus einem Basismodul, das von allen Kantonen umgesetzt werden muss, denn es enthält die vom Energiegesetz des Bundes vom 26. Juni 1998 verlangten Mindestvorschriften (Art. 9 Abs. 2, 3 und 4 EnG). Die energiepolitischen Leitlinien der EnDK werden dadurch ebenfalls umgesetzt. Darüber hinaus enthalten die MuKEN auch freiwillige Module, die auf die kantonalen Unterschiede Rücksicht nehmen und ebenfalls zur Umsetzung der energiepolitischen Ziele beitragen.

Im Zusammenhang mit dem Gegenstand der Motion befasst sich Teil E der MuKEN 2014 (vgl. [www.endk.ch](http://www.endk.ch)) mit der Eigenstromerzeugung bei Neubauten. Darin wird vorgeschrieben, dass eine Elektrizitätserzeugungsanlage im, auf oder am Gebäude installiert werden muss, deren Leistung mindestens 10 W pro m<sup>2</sup> Energiebezugsfläche (EBF) beträgt, wobei höchstens eine Leistung von 30 kW verlangt werden kann. Von diesen Anforderungen können Erweiterungen von bestehenden Gebäuden befreit werden, wenn die neu geschaffene Energiebezugsfläche weniger als 50 m<sup>2</sup> oder maximal 20% der bisherigen EBZ beträgt.

Für ein Einfamilienhaus mit 180 m<sup>2</sup> EBZ muss beispielsweise eine Anlage mit einer Gesamtleistung von 1,8 kW eingebaut werden, die jährlich 1710 kWh Strom produziert. Dies entspricht über 30% des Strombedarfs des Gebäudes, der auf knapp 4500 kWh geschätzt wird. Folglich würde die Bestimmung der MuKEN 2014 sogar über die von Grossrat Eric Collomb verlangte Deckung von 20% des Strombedarfs hinausgehen – zumindest was die Wohnhäuser betrifft. Bei Gebäuden dagegen, die in der Regel einen höheren Stromverbrauch aufweisen, wie etwa bei Verwaltungsgebäuden, wird es schwierig, den Deckungsgrad zu bestimmen, da der Stromverbrauch von Fall zu Fall sehr unterschiedlich ausfallen kann. Um diese Problematik zu umgehen, wäre es besser, die Bestimmung der MuKEN 2014 in das Energiegesetz vom 9. Juni 2000 aufzunehmen.

Aufgrund dieses Sachverhalts beantragt Ihnen der Staatsrat, diese Motion anzunehmen.

Den 5. Mai 2015.

- > Diskussion und Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 1198ff.

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 19. Dezember 2014, TGR S. 3081.

## Motion 2015-GC-26 Roland Mesot/ Roger Schuwey Gratuité du quarantième permis de pêche<sup>1</sup>

### Réponse du Conseil d'Etat

La pratique de la pêche dans le canton de Fribourg est régie par la loi du 15 mai 1979 sur la pêche (RSF 923.1) et par le règlement du 21 août 2012 concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 2013, 2014 et 2015 (RSF 923.12). Le permis A donne le droit de pêcher à la ligne dans les cours d'eau et, de la rive seulement, dans les lacs. Le permis B donne le droit de pêcher à la ligne dans les cours d'eau. Le permis C donne le droit de pêcher à la ligne, de la rive seulement, dans les lacs.

L'article 4 du règlement concernant l'exercice de la pêche (RSF 923.12) indique la durée et la validité des permis. Cette validité peut varier selon les besoins du pêcheur. Ce dernier peut prendre un permis annuel, un demi-permis annuel, un permis hebdomadaire ainsi qu'un permis journalier. Cette possibilité n'existe pas pour les permis de chasse, qui ne sont accordés que pour la durée de la saison. Cette offre a pour conséquence que si un pêcheur déclare acquérir son quarantième permis de pêche, il pourra s'agir tout aussi bien de permis hebdomadaires ou de demi-permis que de permis annuels. Or il y aurait discrimination si le quarantième permis était offert à tous les pêcheurs justifiant quarante ans de pêche sans prendre en compte la durée de validité de chacun de ses permis.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que le Service des forêts et de la faune ne dispose que depuis une dizaine d'années des données individuelles pour chaque pêcheur permettant de déterminer le nombre de permis de pêche délivrés. Il ne dispose toutefois pas des informations nécessaires pour déterminer pour quelle durée ont été délivrés les permis sur cette période. Le Conseil d'Etat confie à la DIAF le soin d'examiner la possibilité d'établir de telles statistiques à l'avenir.

En l'absence des statistiques nécessaires à la concrétisation des propositions des motionnaires, et vu ce qui précède, le Conseil d'Etat vous invite à refuser cette motion.

Le 31 mars 2015.

- > La discussion et le vote relatifs à la prise en considération de cet objet se trouvent aux pp. 1146ss.

## Motion 2015-GC-26 Roland Mesot/ Roger Schuwey Unentgeltlichkeit des 40. Fischereipatents<sup>2</sup>

### Antwort des Staatsrats

Die Ausübung der Fischerei im Kanton Freiburg unterliegt dem Gesetz vom 15. Mai 1979 über die Fischerei (SGF 923.1) und dem Reglement vom 21. August 2012 über die Ausübung der Patentfischerei in den Jahren 2013, 2014 und 2015 (SGF 923.12). Das Patent A berechtigt zur Angelfischerei in den Wasserläufen und vom Ufer von Seen aus. Das Patent B berechtigt zur Angelfischerei in den Wasserläufen. Das Patent C berechtigt zur Angelfischerei nur vom Ufer von Seen aus.

Artikel 4 des Reglements über die Ausübung der Fischerei (SGF 923.12) gibt die Dauer und Gültigkeit der Patente an. Die Gültigkeit kann je nach Bedürfnissen des Fischers variieren. Dieser kann sich entweder für ein Jahrespatent, ein Halbjahrespatent, ein Wochenpatent oder ein Tagespatent entscheiden. Diese Möglichkeit besteht für Jagdpatente nicht, da sie nur für die Dauer der Saison erteilt werden. Daraus folgt, dass wenn ein Fischer sein 40. Fischereipatent erwirbt, es sich ebenso gut um Wochenpatente als auch um Halbjahres- oder Jahrespatente handeln könnte. Es wäre jedoch diskriminierend, wenn das 40. Patent allen Fischern offeriert würde, die 40 Jahre Fischerei nachweisen können, ohne die Gültigkeitsdauer jedes einzelnen Patents zu berücksichtigen.

Der Staatsrat stellt im Übrigen fest, dass das Amt für Wald, Wild und Fischerei erst seit rund zehn Jahren über individuelle Daten für jeden Fischer verfügt, aus denen die Anzahl der erteilten Fischereipatente hervorgeht. Es hat jedoch nicht die Informationen, die nötig wären, um zu bestimmen, für welche Dauer die Patente in diesem Zeitraum erteilt wurden. Der Staatsrat betraut die ILFD damit, die Möglichkeit zu prüfen, in Zukunft solche Statistiken zu erstellen.

Da die notwendigen Statistiken für die Umsetzung der Vorschläge der Motionäre fehlen, sowie aus den erwähnten Gründen beantragt der Staatsrat Ihnen die Ablehnung der Motion.

Den 31. März 2015.

- > Diskussion und Abstimmung über die Erheblichkeitsklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 1146ff.

<sup>1</sup> Déposée et développée le 20 février 2015, BGC p. 233.

<sup>2</sup> Eingereicht und begründet am 20. Februar 2015, TGR S. 233.

## Dépôts

### **Motion populaire 2015-GC-68 Christoph Allenspach/Stanislas Rück/Jean-Noël Gex/Gilles Bourgarel/Pierre-Olivier Nobs Adoption du plan d'aménagement local par le conseil général, respectivement l'assemblée communale**

#### **Dépôt et développement**

Les motionnaires proposent une modification de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), en particulier de son article 36, afin que l'adoption du plan d'aménagement, c'est-à-dire l'adoption du dossier directeur, du plan d'affectation des zones, de la réglementation et leurs modifications, devienne une compétence du conseil général, respectivement de l'assemblée communale.

La motion populaire demande la modification des compétences dans la planification communale, ainsi que des éléments suivants:

1. Le conseil général, respectivement l'assemblée communale, adopte le plan d'aménagement local ainsi que ses étapes de réalisation et les coûts qui s'y rapportent.
2. Le conseil général, respectivement l'assemblée communale, constitue une commission d'aménagement permanente et consultative qui l'appuie lors de l'approbation du plan d'aménagement local ainsi que de ses étapes de réalisation. Elle est composée d'au moins cinq membres.
3. Le conseil communal, autorité responsable de l'aménagement local, constitue sa propre commission d'aménagement qui le soutient dans l'élaboration du plan d'aménagement local et l'application de celui-ci. La commission est composée d'au moins cinq membres.
4. Le conseil général, respectivement l'assemblée communale, peut, sur proposition, transférer au conseil communal l'adoption du Plan d'aménagement local.

La motion populaire est basée sur les arguments suivants:

- > Les tâches du plan d'aménagement local, soit l'aménagement, l'urbanisation et les infrastructures, la mobilité, la nature et les paysages etc., concernent toute la population dans son quotidien. L'adoption de ces tâches par l'assemblée communale, respectivement le conseil général, va susciter de l'intérêt dans la population et inciter les citoyennes et les citoyens à participer plus activement

qu'aujourd'hui où leurs compétences dans ce domaine sont nulles.

- > Un débat démocratique élargi devrait déboucher sur des propositions enrichissantes pour le futur développement des communes.
- > La répartition des tâches entre le conseil communal qui élabore le plan d'aménagement local et l'applique, et l'assemblée communale, respectivement le conseil général, qui l'adopte, respectivement propose des modifications, est une pratique qui a déjà fait ses preuves en Suisse. Le canton de Fribourg est le seul canton qui ne connaît pas encore l'adoption du plan d'aménagement local par le législatif.
- > L'agglomération de Fribourg a introduit cette pratique dans ses statuts et l'a appliqué avec succès lors de l'adoption du plan directeur de l'agglomération ainsi que du projet d'agglomération. Il existe actuellement une inégalité de traitement entre les différents niveaux politiques: en effet, l'assemblée communale, respectivement le conseil général, ne dispose pas des mêmes compétences que l'agglomération.

La motion populaire pour l'adoption du plan d'aménagement par le conseil général, respectivement l'assemblée communale, est soutenue notamment par des membres des conseils généraux du canton qui expriment ainsi la nécessité d'une modification de la loi. Les membres des conseils communaux soutiennent la démarche par leurs signatures.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cette motion populaire dans le délai légal.

—

### **Volksantrag 2015-GC-68 Christoph Allenspach/Stanislas Rück/Jean-Noël Gex/Gilles Bourgarel/Pierre-Olivier Nobs Verabschiedung des Ortsplans durch den Generalrat resp. die Gemeindeversammlung**

#### **Begehren und Begründung**

Die Motionäre schlagen eine Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008, insbesondere seines Artikels 36 vor: Die Verabschiedung des Ortsplans, das heisst des Richtplandossiers, des Zonennutzungsplans und des Reglements sowie der Änderungen sind eine Kompetenz des Generalrats bzw. der Gemeindeversammlung.

Die Volksmotion verlangt die Änderung der Kompetenzen in der Ortsplanung, vor allem folgende Elemente:

1. Der Generalrat bzw. die Gemeindeversammlung verabschiedet den Ortsplan sowie dessen Realisierungsetappen und die damit verbundenen Kosten.
2. Der Generalrat bzw. die Gemeindeversammlung bestellt eine ständige Planungskommission zur Unterstützung bei der Verabschiedung des Ortsplans und dessen Realisierungsetappen. Sie setzt sich aus mindestens 5 Mitgliedern zusammen.
3. Der Gemeinderat, die für die Ortsplanung verantwortliche Behörde, bestellt eine ständige beratende Planungskommission, die ihn bei der Ausarbeitung des Ortsplans und dessen Anwendung unterstützt. Die Kommission setzt sich aus mindestens 5 Mitgliedern zusammen.
4. Der Generalrat bzw. die Gemeindeversammlung kann auf Antrag die Verabschiedung des Ortsplans dem Gemeinderat überlassen.

Die Volksmotion zur Verabschiedung des Ortsplans durch den Generalrat oder die Gemeindeversammlung wird vorwiegend von Generalrätinnen und Generalräten unterzeichnet, die damit ausdrücken, dass seit geraumer Zeit eine Notwendigkeit für diese Gesetzesänderung besteht. Unterzeichnende Gemeinderäte und Gemeinderätinnen unterstützen dieses Anliegen.

Die Volksmotion beruht auf folgenden Argumenten:

- > Die Aufgaben der Ortplanung, Raumplanung, Quartierplanung und Infrastrukturen, Verkehr, Natur und Landschaft etc., betreffen die gesamte Bevölkerung in ihrem Alltag. Die Verabschiedung durch den Generalrat bzw. die Gemeindeversammlung soll ganz allgemein das Interesse für diese Aufgaben vergrössern und die Bürgerinnen und Bürger zur Mitwirkung anregen. Zum heutigen Zeitpunkt lässt sich feststellen, dass sie oft zu wenig Kenntnisse haben, um aktiv mitzuwirken. Eine breite demokratische Debatte bringt aber auch Verbesserungsvorschläge für die zukünftige Entwicklung der Gemeinde mit sich.
- > Die Aufgabenteilung zwischen dem Gemeinderat, der den Ortsplan erarbeitet und umsetzt und dem Generalrat bzw. der Gemeindeversammlung, die sie verabschiedet und allenfalls Änderungen beantragt, ist erprobte schweizerische Praxis. Allein der Kanton Freiburg kennt die Verabschiedung des Ortsplans durch die Legislative noch nicht.
- > Die Agglomeration Freiburg hat diese Praxis in seinen Statuten eingeführt und mit Erfolg für die Verabschiedung der Richtplanung und des Agglomerationsprojekts angewandt. Sie ist eine Behörde auf Gemeindeebene. Im Grunde besteht ein Verstoß gegen die rechtliche Gleichbehandlung, wenn dem Generalrat bzw. der Gemeindeversammlung diese Kompetenz vorenthalten wird.

Die Volksmotion zur Verabschiedung des Ortsplans durch den Generalrat resp. die Gemeindeversammlung wird vor allem durch die Mitglieder der Generalräte des Kantons unterstützt, die damit die Notwendigkeit der Gesetzesänderung unterstreichen. Die Mitglieder der Gemeinderäte unterstützen den Vorstoss durch ihre Unterschrift.

- > Der Staatsrat wird diese Volksmotion binnen der gesetzlichen Frist beantworten.

—

### **Motion 2015-GC-81 Michel Losey/ Antoinette Badoud Modification de la répartition de l'impôt des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société, tout en maintenant la pratique en la matière**

#### **Dépôt et développement**

Nous demandons au Gouvernement fribourgeois de modifier l'article 9 de la loi sur les impôts communaux pour pouvoir répartir les impôts des personnes exerçant une fonction dirigeante à raison de 65% sur la commune de domicile et 35% sur la commune d'établissement de la société.

Compte tenu de la réponse du Conseil d'Etat à notre première motion (2014-GC-210), nous renonçons à demander une modification de l'application actuelle de la pratique en la matière.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

—

### **Mandat 2015-GC-82 Laurent Thévoz/ Didier Castella/Olivier Suter/Dominique Corminbœuf-Strehblow/Pierre Mauron/ René Kolly/Emanuel Waeber/Jean-Daniel Wicht/Laurent Dietrich/Gilberte Schär Le bilan carbone du site blueFACTORY**

#### **Dépôt et développement**

##### **Antécédents**

L'option «zéro carbone» est au cœur de la proposition de mise en valeur et d'occupation du quartier d'innovation blueFACTORY. Dès sa création, le quartier d'innovation s'est fixé comme objectif de devenir un «exemple en la matière». L'image de ce projet ambitieux en dépend. Il est donc essentiel, pour la crédibilité et la reconnaissance de ce quartier

d'innovation, que l'option «zéro carbone» soit évaluée et communiquée.

La mise en œuvre de cette option «zéro carbone» est encadrée par la convention de coopération signée en novembre 2010 par les propriétaires du site, la commune et l'Etat de Fribourg, par la charte d'utilisation adoptée par ces mêmes propriétaires en mai 2013, ainsi que par le concept «zéro carbone» rédigé par la Haute école d'ingénierie et d'architecture de Fribourg.

D'une part, la charte met l'accent sur les performances «zéro carbone» des bâtiments loués par la société d'exploitation blueFACTORY Fribourg-Freiburg S.A. aux futurs utilisateurs du site. D'autre part, elle attend que les entités hébergées sur le site s'engagent dans le concept «low carbone» et prennent des mesures volontaires pour réduire leur bilan carbone (voir le point 2.2. de la charte). Le concept en précise les objectifs<sup>1</sup>:

- > responsabiliser tous les acteurs du site: chaque entreprise est responsable de ses émissions et de leur réduction;
- > mettre en place les instruments de mesure et de contrôle nécessaires pour quantifier les émissions de chacun;
- > mettre en place les outils nécessaires pour limiter les émissions lors de la construction;
- > mettre en évidence le potentiel d'amélioration, les efforts et les succès;
- > permettre la quantification de la compensation.

L'application de la charte est contraignante. La société d'exploitation blueFACTORY Fribourg-Freiburg S.A. a pour tâche d'aider à quantifier et à qualifier le bilan carbone des activités hébergées en accompagnant leurs propres démarches «low carbone». Cette dernière a par ailleurs entrepris les premiers pas pour relever ses responsabilités.

Lors du débat au Grand Conseil le 18.12.2014, le conseiller d'Etat Beat Vonlanthen s'est engagé à mettre sur pied un reporting financier régulier pour permettre, en particulier aux députés, de suivre la nature et les montants des engagements financiers du canton dans la mise en place du quartier d'innovation blueFACTORY.

Dans la même optique, il nous semble opportun de compter avec un système de «reporting du bilan carbone» du site blueFACTORY qui complète le reporting financier. Ensemble, ils permettraient de vérifier les objectifs financiers et climatiques (low-carbone).

La première phase de valorisation du site blueFACTORY est en cours avec en particulier la rénovation du bâtiment «Annexe 2», celle de la zone sud et celle partielle de la zone nord (rapport 2014-DDE-51, pages 1–2). La présentation qui en a été faite en commission puis au Grand Conseil lors de sa session de décembre 2014 n'a inclus aucune donnée relative à son bilan carbone.

Un tel bilan s'impose non seulement pour vérifier la mise en œuvre de l'option «zéro carbone» de la première phase, mais aussi pour garantir la prise en compte du concept «zéro carbone» dans les futures étapes de la mise en place de ce projet ambitieux.

Par ailleurs, tant les travaux développés dans le cadre de la «Plateforme CO<sub>2</sub>» (lancés et financés par le PST-FR) que l'installation sur le site de blueFACTORY (avec l'appui d'Effort Fribourg et de FriUp) d'une entreprise, Climate Services, créée en octobre 2013, représentent une opportunité importante pour l'établissement régulier d'un bilan carbone du site blueFACTORY. Ces entités visent à aider les entreprises à établir leur bilan CO<sub>2</sub> et celui de leurs produits, à mettre en place des projets de réduction ou de compensation de leurs émissions, à trouver les financements pour ces projets, ainsi qu'à labelliser les entreprises pour qu'elles puissent communiquer leurs efforts.

Enfin, le canton comme la commune de Fribourg – propriétaires du site – n'ont pas actuellement les moyens de connaître et de vérifier le bilan carbone du site et des entités hébergées. La question du financement de ce bilan devra également être définie.

### **Demande au Conseil d'Etat**

Nous demandons au Conseil d'Etat de présenter un «reporting bilan carbone» régulier et complet du site blueFACTORY afin de vérifier que les activités développées sur ce site respectent les engagements «low carbone» convenus dans la charte (hébergement zéro carbone, encouragement au transport public et à la mobilité douce, engagement volontaire des locataires).

Nous demandons au Conseil d'Etat de prendre en particulier les mesures suivantes:

1. Mettre en place et réaliser un bilan carbone régulier et complet («reporting») de la construction ainsi que de l'occupation progressive du site blueFACTORY;
  2. Réaliser un premier bilan carbone pour la Phase I;
  3. Inclure dans ce bilan une analyse des bâtiments, des engagements volontaires des activités hébergées, ainsi que des mesures d'encouragement aux transports à faibles émissions de CO<sub>2</sub>;
  4. Présenter une répartition du financement régulier de ce bilan carbone entre les deux partenaires du site;
  5. Présenter une stratégie et des propositions pour assurer la compensation des émissions carbone lorsque le bilan est positif;
  6. Présenter annuellement au Grand Conseil un rapport sur le bilan carbone du site blueFACTORY.
- > Le Conseil d'Etat répondra à ce mandat dans le délai légal.

<sup>1</sup> Concept zero-carbon@blueFACTORY, Version 1.0 – 25.03.2014

**Postulat 2015-GC-83 Romain Collaud/  
Romain Castella  
Encouragement aux dons d'organes dans  
le canton de Fribourg**

**Dépôt et développement**

A la suite du refus du Conseil des Etats de prendre des mesures concrètes pour l'amélioration de la situation du don d'organes en Suisse, il nous apparaît primordial d'agir à l'échelon cantonal. En effet, chaque année près de 100 personnes décèdent à cause du manque de donneurs, alors qu'en juin 2013 quelque 1200 personnes étaient sur la liste d'attente pour une greffe.

Nous sommes certains qu'il existe des solutions de promotions simples et pragmatiques qui pourraient largement améliorer la situation actuelle que nous pouvons qualifier de pré-occupante. A titre de comparaison, la Suisse est largement en retard sur des nations comme la France, l'Autriche ou encore l'Espagne, qui ont établi des programmes performants, lesquels ont permis d'améliorer grandement leur situation.

Sans vouloir présumer chaque citoyen comme donneur potentiel, ni vouloir créer un registre cantonal avec les problèmes éthiques et administratifs que cela pourrait comporter, nous demandons donc au Conseil d'Etat d'étudier et d'établir un rapport sur les points suivants:

1. Quelle est la situation actuelle du don d'organes au niveau cantonal (liste d'attente, décès, etc.)?
  2. Des actions ont-elles été, sont ou seront-elles menées dans le canton?
  3. Que pourrait faire le Conseil d'Etat afin de promouvoir le don d'organes et quels sont les moyens actuellement à disposition pour y parvenir?
  4. L'envoi d'une fiche d'inscription volontaire à Swisstransplant via une campagne systématique (tous les 3 à 5 ans?) accompagnant la déclaration fiscale (ou un autre moyen de communication touchant l'ensemble de la population) est-il envisageable?
  5. Dans le cas d'une réponse négative au point 4, que proposerait le CE afin d'améliorer la situation actuelle?
- > Le Conseil d'Etat répondra à ce postulat dans le délai légal.

**Mandat 2015-GC-84 Michel Losey/  
Madeleine Hayoz/Susanne Aebischer/  
Pierre Décrind/Patrice Longchamp/Albert  
Lambelet/Pierre-André Grandgirard/Anne  
Meyer Loetscher/Nicolas Lauper/Pierre-  
André Page  
Introduction dans le concept castor  
Fribourg de nouvelles mesures prenant en  
compte la situation actuelle**

**Dépôt**

Le canton de Fribourg a mis en place un concept cantonal pour les castors. Ce concept se base sur une vision unique qui vise à avoir une croissance de la population des castors dans le canton à tout prix.

Tout le développement de ce concept se fonde sur la manière de mettre en œuvre des mesures permettant d'étendre l'implantation du castor sur l'ensemble du territoire cantonal.

Cette vision et cette philosophie ne peuvent être appliquées ainsi. C'est un manque de réalisme et de pragmatisme. D'une part, nous ne pouvons pas ignorer le développement rural actuel, les infrastructures de génie civil qui sont actuellement en place et qui jouent un rôle essentiel et primordial dans nos régions rurales. D'autre part, vouloir réaliser la vision contenue dans ce concept castor est tellement onéreux que le canton de Fribourg n'a de loin pas les moyens financiers de le mettre en œuvre, sans compter les pertes financières importantes que les agriculteurs subiraient également avec la perte de terres d'assolement et l'extensification à outrance développée dans ce concept castor Fribourg.

Nous demandons avec ce mandat:

1. D'introduire dans ce concept des zones très spécifiques pour l'implantation du castor.
2. De pouvoir effectuer, là où des conflits importants existent déjà, des déplacements de population de castors, ceci afin de supprimer ces conflits et maintenir les infrastructures de génie civil et l'activité de production alimentaire agricole en place sans bouleverser les fonctions et les rôles.
3. Que les dégâts liés aux infrastructures soient pris en charge à hauteur de 50% par le canton.

**Développement**

Peu d'espèces animales ont autant d'impact sur leur environnement que le castor, en construisant des barrages, en creusant des galeries et en abattant des arbres.

Dans tout le canton, le nombre de castors ne cesse d'augmenter. A ce jour, les colonies comptent environ 150 individus.



Ils colonisent les cours d'eau et les bords de lac jusqu'à une altitude de 600 mètres.

De ce fait, le nombre de situations conflictuelles découlant des activités du castor s'est accru et les coûts liés à la réparation et à l'entretien des infrastructures endommagées sont très significatifs.

Par ailleurs, certaines mesures envisagées pour réduire les conflits avec l'agriculture sont inadaptées et inappropriées. Il s'agit notamment de la transformation de terres cultivées en prairies extensives. Le justificatif de la perte de rendement sur la surface compensée par des paiements directs est maladroite. Ceci n'est pas correct et ne compense de loin pas ce changement de paradigme professionnel que les services de l'Etat mettent en place insidieusement. Il en est de même pour la pose de clôtures électrifiées autour des cultures endommagées. Le travail de l'agriculteur est énorme et aucune rémunération horaire n'est définie. De plus, l'agriculteur devrait payer le 50% d'une installation électrifiée alors même qu'il n'a jamais cherché à avoir des castors sur ses propres parcelles. D'autres mesures, comme l'implantation de cultures agricoles alimentaires à des distances plus éloignées des cours d'eau, sont envisagées. L'acquisition de surfaces agricoles par des institutions non reconnues par la LDFR (loi sur le droit foncier rural) est aussi prévue et ceci très clairement au détriment de la profession agricole. L'Etat est en train de spolier les agriculteurs fribourgeois de leurs terres. C'est inadmissible et intolérable.

Une diminution des coûts est réalisable par une vision globale pour prévenir les dégâts potentiels liés aux infrastructures et par une approche proactive dont l'objectif est d'établir un plan d'action durable passant par:

- > une régulation du nombre de castors sur certains tronçons d'un cours d'eau lorsque les infrastructures d'intérêt public sont menacées ou détériorées et que les conflits avec les activités agricoles sont trop importants;
- > le déplacement d'individus, en cas de surnombre, permettant ainsi de coloniser des sites inoccupés qui ne présentent pas de conflits d'intérêts;
- > la destruction de barrages présentant un réel danger pour les infrastructures (inondation des chemins et des terres agricoles, affaissement des chemins, érosion des rives);
- > une prise en charge par le canton, à hauteur de 50%, des dégâts liés aux infrastructures.

Le castor est de retour parmi nous. Il est de la tâche du canton de le protéger et de mettre en valeur leur habitat. Il est aussi du devoir du canton d'aider les communes, les propriétaires et les agriculteurs en fournissant un éventail de moyens permettant de prévenir et de contrôler certaines activités du castor, de financer les travaux de réparation dus aux activités du castor pour une meilleure cohabitation et d'adapter les indemnités au coût réel dans les situations où l'agriculture

devrait subir les conséquences du maintien de la population des castors dans certains secteurs.

Nous voulons par ce mandat, d'une part, faire cohabiter paisiblement les activités du castor tout en fournissant aux propriétaires des infrastructures, ainsi qu'aux agriculteurs, des moyens permettant de prévenir et de contrôler certaines activités du castor et, d'autre part, aider à la remise en état des infrastructures existantes.

La plupart des problèmes liés aux castors sont actuellement réglés au cas par cas et sans soutien du canton aux communes pour les infrastructures. Ceci n'est pas souhaitable et doit être corrigé.

- > Le Conseil d'Etat répondra à ce mandat dans le délai légal.

—

## **Motion 2015-GC-91 Romain Collaud/ Nadine Gobet Montant fixe de déduction sociale par enfant pour chaque contribuable**

### **Dépôt et développement**

L'article 36 al. 1 de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD) donne les instructions concernant les déductions sociales par enfant.

Par cette motion, nous souhaitons modifier cet article afin que les déductions soient égales pour chaque famille, indépendamment de leur revenu.

En effet, il n'est pas normal que les déductions sociales par enfant soient différentes que l'on ait un revenu de 50 000 francs ou de 70 000 francs.

Par ailleurs, ces différences de revenu sont déjà largement compensées par l'impôt progressif.

Pour exemple, l'article 36 al. 1 let. a mentionne qu'à partir d'un revenu déterminant de 62 000 francs, la déduction pour un enfant qui se monte à 8 500 francs est réduite de 100 francs par tranche de 1000 francs. Dès lors, un revenu net de 77 000 francs voit déjà sa déduction sociale amenée au minimum prescrit par la loi de 7000 francs.

En plus d'avoir une déduction sociale réduite, le contribuable est pénalisé car il ne bénéficie pas des autres aides, subventions ou bourses d'étude dont jouissent les bas revenus.

En conclusion, par cette motion, nous demandons au Conseil d'Etat de nous proposer une modification de la loi permettant une harmonisation de la déduction indépendamment du revenu.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

—

**Motion 2015-GC-92 Fritz Glauser/Christian Ducotterd**  
**Construction d'une halle polyvalente agricole sur le site de l'Institut agricole de Grangeneuve**

**Dépôt et développement**

La motion 2014-GC-79 Pierre-André Page et Pierre-André Grandgirard (Institut agricole de Grangeneuve (IAG): son avenir comme centre de formation agricole de pointe), partiellement acceptée par le Grand Conseil fribourgeois en novembre 2014, est un pas important vers la mise à niveau des infrastructures d'enseignement du site de l'IAG. Ce renouvellement des infrastructures est indispensable afin de donner à notre Institut agricole les moyens nécessaires pour garantir sa place de pôle de compétences et d'enseignements pluridisciplinaires incontournable pour la formation agricole et des métiers de la terre dans notre canton et au-delà des frontières cantonales.

Cette démarche, dont la demande d'investissement a été reconnue comme nécessaire par le Conseil d'Etat et a été appuyée par la quasi-unanimité du Grand Conseil, est d'une grande importance pour renforcer ce site de formation traditionnelle pour l'agriculture fribourgeoise. Le projet de construction d'une nouvelle ferme sur le site de l'IAG a pu ainsi être relancé. Ces nouveaux bâtiments agricoles, adaptés aux exigences actuelles en matière de détention des animaux et de production, seront une vitrine importante de la formation dans le canton.

Au projet de ferme-école et au financement initial demandé par la motion précitée sont venus se greffer une halle de technologie alimentaire et un centre d'excellence pour les produits du terroir. Dans la planification de la réalisation de ces trois projets, logiquement liés et indiscutables, un élément important est cependant encore manquant: la construction d'une halle agricole polyvalente permettant l'organisation et la tenue de manifestations en relation avec l'enseignement pluridisciplinaire donné sur le site de l'IAG et le secteur agro-alimentaire. Ce bâtiment est un point essentiel et nécessaire à l'enseignement de la formation professionnelle donnée sur le site de l'IAG. Cet espace permettrait l'organisation dans des conditions optimales de cours de formation pratiques et continus, de cours interentreprises, d'expositions de gros et menu bétails, de marchés de bétail et manifestations diverses tous publics. Ces événements permettraient d'attirer un public non agricole sur le site de l'IAG et contribueraient sans aucun doute à la notoriété et à l'importance du site de

Grangeneuve en tant que centre de formation et de promotion de l'agriculture et du secteur agro-alimentaire.

Par cette motion, (au sens de l'article 69 let. c de la loi sur le Grand Conseil), nous demandons d'intégrer la réalisation de cet espace couvert polyvalent au projet en cours de planification.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

—

## Questions

### Question 2015-CE-56 André Schneuwly Organisation et gestion du centre de formation du Service civil et du centre sports-loisirs au Lac-Noir

#### Question

Rien ne s'oppose plus à la transformation de la caserne au Lac-Noir. Après sa rénovation, le «Campus Lac-Noir» sera loué par la Confédération pour son centre de formation de civilistes pour la période de 2016 à 2026. De plus, une partie des installations pourra être utilisée par d'autres organisations pour des activités sportives et de loisirs.

Dans le message du 24.3.2014, le Conseil d'Etat a précisé dans sa conclusion que le projet n'aura pas de conséquences en matière de personnel. Il espère pourtant qu'il aura des retombées positives pour l'économie régionale. Il reste à savoir comment ce «Campus Lac-Noir» sera géré.

Voici donc mes questions:

1. Qui est responsable de la gestion de ce centre et quels et combien de postes sont envisagés? Quelle en sera la structure de gestion (administration, service de maison, lingerie, restauration)?
2. Est-ce que la cuisine sera conservée? Est-ce que des repas seront préparés sur place? Est-ce que les produits seront achetés dans la région?
3. Est-ce qu'il y aura des places de formation pour des jeunes et si oui, lesquelles?
4. Serait-il envisageable de créer des places de travail pour des personnes qui bénéficient d'une rente AI ou pour des jeunes présentant une difficulté d'intégration? Est-ce que la collaboration avec des institutions sociales pourrait être envisagée?
5. Quels travaux seront effectués sous la forme de mandats et, si tel est le cas, comment se fera l'appel d'offres (outsourcing)?

Le 23 février 2015.

#### Réponse du Conseil d'Etat

##### 1. Introduction

A titre introductif, il convient de rappeler que le projet de transformation du camp du Lac-Noir en vue d'accueillir le centre de formation du Service civil est mené suivant un calendrier extrêmement court et ambitieux, l'objectif étant d'accueillir les premières volées de civilistes en janvier 2016, soit moins de vingt mois après le vote par le Grand Conseil

du décret relatif au crédit d'engagement y relatif, le 15 mai 2014. Cela représente un grand défi tant pour les travaux de construction et de transformation que pour l'élaboration de la structure de gestion détaillée.

Sur plusieurs aspects, la forme de la gestion du centre fait encore l'objet d'analyses au sein du Comité de pilotage du projet Campus Schwarzsee/Lac-Noir, si bien que certaines questions du député André Schneuwly demeurent ouvertes à ce jour.

#### Réponses aux questions

Compte tenu de cette dernière remarque, nous répondons aux questions posées de la manière suivante.

1. *Qui est responsable de la gestion de ce centre et quels et combien de postes sont envisagés? Quelle en sera la structure de gestion (administration, service de maison, lingerie, restauration)?*

Il convient de distinguer les deux fonctions du centre, qui sont d'une part le centre de formation du service civil, d'autre part le centre sports-loisirs. L'Organe d'exécution du service civil (ZIVI), rattaché au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, assumera avec son propre personnel l'ensemble de ses propres activités sur le site, y compris la gestion du séjour des civilistes (organisation de l'hébergement, coordination avec l'entreprise de restauration).

Concernant la gestion du centre sports-loisirs, il est, à ce stade, prévu de créer dans un premier temps un poste d'administrateur, chargé principalement des tâches suivantes: organisation de l'accueil et du départ des groupes, gestion des réservations, coordination avec le ZIVI, gestion de l'utilisation des locaux et des infrastructures sportives, promotion du centre. Ce poste d'administrateur sera rattaché au Service de la protection de la population et des affaires militaires (SPPAM), qui continuera, avec son personnel actuel, d'assurer la conciergerie générale du site et les entretiens extérieurs. Cette structure de gestion interne à l'Etat et l'opportunité de la compléter à court ou moyen terme en fonction de l'essor du centre sports-loisirs font encore l'objet d'analyses.

Les autres secteurs d'exploitation du centre seront confiés à des tiers, conformément à la législation sur les marchés publics.

2. *Est-ce que la cuisine sera conservée? Est-ce que des repas seront préparés sur place? Est-ce que les produits seront achetés dans la région?*

Les deux cuisines existantes seront conservées. La première sera confiée à l'entreprise chargée de la restauration pour la préparation des repas destinés aux civilistes et aux groupes occupant le centre sports-loisirs qui souhaitent un service de restauration. La deuxième sera en principe mise à disposition des groupes occupant le centre sports-loisirs qui souhaitent gérer eux-mêmes leurs repas.

L'usage de produits locaux, l'engagement de personnel local et la formation d'apprentis figureront parmi les critères de sélection de l'entreprise chargée de la restauration.

3. *Est-ce qu'il y aura des places de formation pour des jeunes et si oui, lesquelles?*

Comme dit plus haut, la formation d'apprentis sera l'un des critères de sélection de l'entreprise chargée de la restauration.

4. *Serait-il envisageable de créer des places de travail pour des personnes qui bénéficient d'une rente AI ou pour des jeunes présentant une difficulté d'intégration? Est-ce que la collaboration avec des institutions sociales pourrait être envisagée?*

En raison des contingences de ces marchés respectifs, il n'est pas envisageable d'imposer l'emploi de personnes au bénéfice d'une rente AI ou de jeunes présentant une difficulté d'intégration dans le cadre de l'appel d'offres pour la restauration ou pour le nettoyage. Des démarches dans ce sens, ainsi que pour une collaboration avec des institutions sociales, pourront en revanche être menées ultérieurement auprès des entreprises adjudicataires.

5. *Quels travaux seront effectués sous la forme de mandats et, si tel est le cas, comment se fera l'appel d'offres (outsourcing)?*

Comme mentionné plus haut, la restauration, le nettoyage et la blanchisserie feront l'objet d'adjudications conformément à la législation sur les marchés publics.

Le 12 mai 2015.

—

## **Anfrage 2015-CE-56 André Schneuwly Organisation und Führung des Ausbildungszentrum des Zivildienstes + des Sport- und Freizeitzentrum, im Schwarzsee**

### **Frage**

Dem Umbau der Kaserne im Schwarzsee steht nichts mehr im Weg. Nach der Renovation wird der «Campus Schwarzsee» vom Bund während der Jahre 2016–2026 als Ausbildungszentrum für ZIVI's gemietet. Auch kann ein Teil der Anlagen für den Sport- und Freizeitbereich von anderen Organisationen benutzt werden.

In der Botschaft vom 24.3.2014 wurde bei den Schlussfolgerungen auch darauf hingewiesen, dass das Projekt keinen Einfluss auf das Personal hat. Auch erhofft der Staatsrat positive Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft. Offen bleibt wie dieser «Campus Schwarzsee» geführt wird.

Meine Fragen:

1. Wer hat die Verantwortung für die Führung dieses Zentrums, und wie viele und welche Stellen sind geplant? Wie sieht die Führungsstruktur aus (Verwaltung, Hausdienste, Wäsche, Gastronomie)?
2. Bleibt die Küche erhalten und wird vor Ort gekocht? Werden die Waren aus der Region bezogen?
3. Gibt es auch Ausbildungsplätze für Jugendliche und welche?
4. Wäre es auch denkbar, dass es Arbeitsplätze für Menschen gibt, die eine IV-Rente haben, oder für Jugendliche, die Integrationsschwierigkeiten haben? Wäre die Zusammenarbeit mit Sozialinstitutionen auch denkbar?
5. Welche Arbeiten werden gegen aussen in Form von Mandaten vergeben und falls ja wie wird die Ausschreibung gemacht (Outsourcing)?

Den 23. Februar 2015.

## **Antwort des Staatsrates**

### **1. Einleitung**

Einleitend sei daran erinnert, dass das Projekt zur Umgestaltung des Lagers Schwarzsee für die Aufnahme des Ausbildungszentrums des Zivildienstes einen extrem engen und ehrgeizigen Zeitplan einhalten muss: Ziel ist es, dass die ersten Zivildienstleistenden im Januar 2016 ihre Ausbildung beginnen, also nur 20 Monate nachdem der Grosse Rat das Dekret über den entsprechenden Verpflichtungskredit am 15. Mai 2014 angenommen hat. Dies ist eine grosse Herausforderung, sowohl für die Bau- und Umbauarbeiten als auch für die Ausarbeitung der detaillierten Führungsstruktur.

Das Leitungsgremium des Projekts Campus Schwarzsee/Lac-Noir ist immer noch dabei, verschiedene Aspekte der Zentrumsführung zu klären, sodass einige Fragen von Grossrat André Schneuwly bis heute unbeantwortet bleiben.

### **Beantwortung der Fragen**

Mit Verweis auf die letzte Anmerkung beantworten wir die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Wer hat die Verantwortung für die Führung dieses Zentrums, und wie viele und welche Stellen sind geplant? Wie sieht die Führungsstruktur aus (Verwaltung, Hausdienste, Wäsche, Gastronomie)?*

Zunächst sind die zwei Funktionen des Zentrums zu unterscheiden, d. h. einerseits das Ausbildungszentrum des Zivildienstes und andererseits das Sport- und Freizeitzentrum. Die Vollzugsstelle für den Zivildienst (ZIVI), die dem Eid-

genössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung angegliedert ist, übernimmt mit eigenem Personal alle eigenen Aktivitäten inklusive die Verwaltung des Aufenthalts der Zivildienstleistenden (Organisation der Beherbergung, Koordination mit dem Restaurantbetrieb).

Für die Verwaltung des Sport- und Freizeitzentrums ist zurzeit in einem ersten Schritt die Schaffung einer Verwaltungsstelle mit folgenden Hauptaufgaben vorgesehen: Organisation von Ankunft und Abreise der Gruppen, Verwaltung der Reservationen, Koordination mit der ZIVI, Verwaltung der Benutzung von Räumlichkeiten und Infrastruktur, Bekanntmachung des Zentrums. Die Verwaltungsstelle wird dem Amt für Bevölkerungsschutz und Militär (ABSM) angegliedert, das mit dem aktuellen Personal die allgemeinen Hauswartsarbeiten und die Instandhaltung des Aussenraums gewährleisten wird. Diese staatsinterne Führungsstruktur und die Möglichkeit, sie kurz- oder mittelfristig je nach Entwicklung des Sport- und Freizeitzentrums zu ergänzen, wird noch überprüft.

Die übrigen Betriebszweige des Zentrums werden entsprechend der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen an Drittanbieter ausgelagert.

2. *Bleibt die Küche erhalten und wird vor Ort gekocht? Werden die Waren aus der Region bezogen?*

Die zwei bestehenden Küchen bleiben erhalten. Eine wird dem Unternehmen überlassen, das den Auftrag erhält, Mahlzeiten für die Zivildienstleistenden zuzubereiten, sowie für Gruppen des Sport- und Freizeitzentrums, die einen Verdienstdienst wünschen. Die andere Küche wird grundsätzlich den Gruppen des Sport- und Freizeitzentrums zur Verfügung gestellt, die sich selbst um ihre Mahlzeiten kümmern möchten.

Die Verwendung lokaler Produkte, die Beschäftigung von ortsansässigem Personal und die Ausbildung von Lernenden werden Kriterien bei der Auswahl des Unternehmens sein, das den Restaurantbetrieb übernimmt.

3. *Gibt es auch Ausbildungsplätze für Jugendliche und welche?*

Wie oben erwähnt wird die Ausbildung von Lernenden ein Kriterium für die Wahl des Unternehmens sein, das den Restaurantbetrieb übernimmt.

4. *Wäre es auch denkbar, dass es Arbeitsplätze für Menschen gibt, die eine IV-Rente haben, oder für Jugendliche, die Integrationsschwierigkeiten haben? Wäre die Zusammenarbeit mit Sozialinstitutionen auch denkbar?*

Aufgrund der Gegebenheiten in den betroffenen Branchen ist es ausgeschlossen, im Rahmen der Ausschreibung für das Restaurant oder den Reinigungsbetrieb die Beschäftigung von Personen mit einer IV-Rente oder von Jugendlichen mit Integrationsschwierigkeiten vorzuschreiben. Hingegen können später bei den Auftragnehmern Schritte in diese Richtung und in Richtung einer Zusammenarbeit mit Sozialinstitutionen unternommen werden.

5. *Welche Arbeiten werden gegen aussen in Form von Mandaten vergeben und falls ja wie wird die Ausschreibung gemacht (Outsourcing)?*

Wie oben erwähnt werden die Aufträge für das Restaurant, den Reinigungsbetrieb und die Wäscherei entsprechend der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen vergeben.

Den 12. Mai 2015.

## **Question 2015-CE-64 Laurent Thévoz/ Xavier Ganioz Economies budgétaires, fraude fiscale et responsabilité de la BCF**

### **Question**

Une étude récente d'une grande fiduciaire internationale, reprise par la presse (voir le *Tages-Anzeiger* du 20.02.2015), signale que seules trois banques cantonales mènent une lutte effective contre la fraude fiscale dans notre pays et pour leurs clients qui y résident. Ce sont les banques cantonales de Bâle, d'Argovie et de Bâle-Campagne. La BCF ne compte pas parmi ces pionnières. Elle semble, bien au contraire, décidée à ne pas imposer à ses clients de déclarer leurs avoirs au fisc (*La Liberté* du 24.02.2015).

Il n'est pas besoin ici de rappeler que notre canton se débat dans une situation financière difficile. Parallèlement à la mise en œuvre d'un plan de mesures d'économies, le Conseil d'Etat a déclaré être à la recherche de nouvelles sources de revenus. Il est également l'unique actionnaire de la BCF dont il garantit les engagements financiers (art. 3 al. 1 de la loi sur la BCF). Il est dès lors surprenant que le Conseil d'Etat assiste passivement aux déclarations des dirigeants de la BCF et à leur stratégie qui considère uniquement et seulement les intérêts de la banque et pas du tout ceux, plus globaux, de ses propriétaires, c'est-à-dire le peuple fribourgeois et ses contribuables.

Dès lors nous nous permettons de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Le Conseil d'Etat partage-t-il l'appréciation que la stratégie suivie par une minorité, jusqu'ici, de banques cantonales – qui exigent de leurs clients résidents en Suisse qu'ils déclarent au fisc les avoirs qu'ils y déposent ou possèdent – est une stratégie qui permette aux administrations cantonales et communales de lutter contre la fraude fiscale et d'accroître leurs revenus fiscaux?
2. Le Conseil d'Etat partage-t-il l'appréciation selon laquelle ces revenus fiscaux additionnels contribueraient à soulager les finances cantonales et communales fribourgeoises?

3. Objectivement et froidement considéré, le fait que la BCF n'exige pas de ses clients qu'ils aient déclaré au fisc leurs avoirs déposés chez elle constitue, pour les contribuables fribourgeois, une possibilité de frauder le fisc de notre canton. Cette possibilité est-elle admissible, pour le Conseil d'Etat, au moment où ce dernier prend de sévères mesures d'économies et recherche des recettes supplémentaires? Si oui, pourquoi?
4. Le Conseil d'Etat estime-t-il équitable et juste que le peuple fribourgeois – qui subit de plein fouet les mesures d'économies dictées par le Conseil d'Etat – doive assister, impuissant, à ce qu'un établissement bancaire lui appartenant favorise – objectivement considéré – la fraude fiscale (un détournement de la loi!), privant ainsi l'administration cantonale de revenus qui légalement lui reviennent?
5. Comment le Conseil d'Etat s'explique-t-il que d'autres banques cantonales puissent faire ce que la BCF se refuse à faire – alors qu'elles ont les mêmes caractéristiques et évoluent dans le même environnement économique – c'est-à-dire à exiger de ses clients qu'ils ne déposent que des avoirs qu'ils ont déclarés au fisc?
6. Le Conseil d'Etat pense-t-il user de son pouvoir au sein des organes de la BCF pour remédier à la stratégie actuelle de la BCF? Et si non, pourquoi?

Le 26 février 2015.

## Réponse du Conseil d'Etat

Avant de répondre aux différentes questions, il est important de préciser qu'à l'heure actuelle aucune disposition légale n'impose aux banques suisses de vérifier la conformité fiscale de ses clients suisses.

Nous précisons également que la BCF est une personne morale de droit public appartenant à 100% au canton. La BCF paie des impôts cantonaux, communaux et paroissiaux, indemnise la garantie que l'Etat lui octroie et rémunère le capital de dotation. En 2014, le canton a ainsi bénéficié d'un montant total versé par la banque de CHF 61,8 millions de francs. Depuis 1990, la BCF a ainsi participé à raison de CHF 526 millions de francs aux finances de l'Etat, ce qui représente près de 8 fois le capital de dotation mis à disposition par l'Etat. A noter que les fonds propres créés par la banque (1,582 milliard de francs au 31.12.2014) contribuent également à la fortune globale de l'Etat.

1. *Le Conseil d'Etat partage-t-il l'appréciation que la stratégie suivie par une minorité, jusqu'ici, de banques cantonales est une stratégie qui permette aux administrations cantonales et communales de lutter contre la fraude fiscale et d'accroître leurs revenus fiscaux?*

Il est important de préciser que la BCF est une personne morale de droit public distincte de l'Etat. La loi sur la BCF précise que la politique générale de la banque incombe uniquement aux organes de la société, à savoir le conseil d'administration et la direction générale. Le conseil d'adminis-

tration (art. 25 LBCF) assume la direction supérieure et la surveillance générale de la Banque.

Le système juridique suisse tient le contribuable pour seul responsable de l'exactitude de la déclaration de ses revenus et de son patrimoine. Comme déjà relevé en introduction il n'existe à l'heure actuelle aucune prescription légale qui oblige la banque à vérifier la conformité fiscale de ses clients suisses, pas plus qu'il n'existe de prescription dégageant la banque de son devoir de défense de la sphère privée de son client à l'égard des autorités fiscales suisses.

La BCF transmet ainsi à tous ses clients les attestations que ces derniers devraient remettre au fisc. De plus, le code déontologique de la banque lui interdit de contribuer activement à l'évasion fiscale de son client en lui fournissant de fausses attestations (cf. la Convention relative à l'obligation de diligence des banques, CDB).

Il est toutefois impératif que les décisions soient valables et partagées par l'ensemble du système bancaire, ce qui garantit la confiance des clients à long terme et une situation concurrentielle saine et stable entre les différents acteurs.

La BCF suit régulièrement l'évolution du dossier fiscal et mettra en œuvre les modifications décidées.

2. *Le Conseil d'Etat partage-t-il l'appréciation selon laquelle ces revenus fiscaux additionnels contribueraient à soulager les finances cantonales et communales fribourgeoises?*

Le Conseil d'Etat partage bien entendu l'avis que des revenus fiscaux complémentaires pourraient être utiles pour l'Etat. C'est notamment la raison pour laquelle il a transmis un avant-projet de loi sur la régularisation fiscale des avoirs non déclarés en consultation. La mise en œuvre de l'amnistie permettrait d'élargir la base imposable en rapatriant des avoirs qui n'ont jusqu'à présent jamais été déclarés.

3. *Objectivement et froidement considéré, le fait que la BCF n'exige pas de ses clients qu'ils aient déclaré au fisc leurs avoirs déposés chez elle constitue, pour les contribuables fribourgeois, une possibilité de frauder le fisc de notre canton. Cette possibilité est-elle admissible, pour le Conseil d'Etat, au moment où ce dernier prend de sévères mesures d'économies et recherche des recettes supplémentaires? Si oui, pourquoi?*

Nous réitérons qu'en Suisse, le contribuable est seul responsable de l'exactitude de la déclaration de ses revenus. Il n'appartient pas à la banque d'exiger que les contribuables aient déclaré leurs avoirs aux autorités fiscales. Les trois banques dites pionnières citées dans la question exigent uniquement que le client apporte la preuve que ses avoirs sont déclarés. Pour les raisons mentionnées en préambule, il paraît prématuré d'introduire de telles obligations de clarification sans qu'elles fassent l'objet d'une obligation légale.

Il sied au surplus de rappeler qu'en Suisse, la soustraction et la fraude fiscales sont passibles de fortes amendes, qui peuvent représenter jusqu'à trois fois le montant de l'impôt non acquitté. La sanction de ces infractions est du ressort des

autorités fiscales voire du ministère public dans le cadre des procédures prévues à cet effet.

4. *Le Conseil d'Etat estime-t-il équitable et juste que le peuple fribourgeois – qui subit de plein fouet les mesures d'économies dictées par le Conseil d'Etat – doive assister, impuissant, à ce qu'un établissement bancaire lui appartenant favorise – objectivement considéré – la fraude fiscale (un détournement de la loi!), privant ainsi l'administration cantonale de revenus qui légalement lui reviennent?*

Comme mentionné plus haut, le code déontologique de la banque lui interdit de contribuer activement à l'évasion fiscale de son client en lui fournissant de fausses attestations. De plus, il existe déjà d'autres moyens pour lutter contre la soustraction fiscale, notamment:

- > L'impôt anticipé suisse sur les revenus du capital de source suisse
- > L'imposition des revenus de l'épargne convenue avec l'UE
- > L'impôt libératoire convenue avec la Grande-Bretagne et l'Autriche
- > L'accord FATCA avec les Etats-Unis.

Dans tous ces cas, la BCF applique les règles convenues dans ces accords. Comme déjà relevé, elle suit de près les développements liés à l'échange automatique de renseignements et au secret bancaire et mettra en œuvre les modifications législatives décidées.

5. *Comment le Conseil d'Etat s'explique-t-il que d'autres banques cantonales puissent faire ce que la BCF se refuse à faire, c'est-à-dire exiger de ses clients qu'ils ne déposent que des avoirs qu'ils ont déclarés au fisc?*

La BCF applique la loi et suit avec intérêt les débats en cours au niveau international et national portant sur la question de savoir quand une banque est tenue de fournir des informations sur ses clients aux autorités fiscales est débattue au niveau international et national. Dans ce contexte également, elle appliquera les normes approuvées par le parlement fédéral.

6. *Le Conseil d'Etat pense-t-il user de son pouvoir au sein des organes de la BCF pour remédier à la stratégie actuelle de la BCF? Et si non, pourquoi?*

Comme déjà mentionné, la haute surveillance de la BCF est assumée par le Conseil d'administration. La banque est d'autre part soumise à la surveillance de la FINMA. Quant au Conseil d'Etat, il doit veiller à l'observation par la Banque des prescriptions légales cantonales, ce qui est le cas actuellement. La BCF ne déroge à aucune des lois actuellement en vigueur.

La BCF suit et analyse – par l'intermédiaire des organisations faitières qui la représentent – l'évolution législative dans ce domaine. Elle mettra en application les nouvelles normes qui découleront des débats actuellement en cours en Suisse et à l'étranger.

Le 18 mai 2015.

## **Anfrage 2015-CE-64 Laurent Thévoz/ Xavier Ganoz Sparmassnahmen, Steuerbetrug und Verantwortung der FKB**

### **Frage**

Einer jüngeren Umfrage eines internationalen Beratungsunternehmens zufolge (s. *Tagesanzeiger* vom 20.02.2015) verfolgen nur drei Kantonalbanken aktiv eine Weissgeldstrategie für das Inlandgeschäft und die Schweizer Kundschaft. Es sind dies die Basler Kantonalbank, die Aargauische Kantonalbank und die Basellandschaftliche Kantonalbank. Die FKB gehört nicht zu diesen Banken mit Vorreiterrolle. Sie scheint im Gegenteil vielmehr entschlossen, ihre Kunden nicht dazu verpflichtet zu wollen, ihre Einlagen dem Fiskus zu deklarieren (*La Liberté* vom 24.02.2015).

Unser Kanton hat bekanntermassen mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen. Gleichzeitig mit der Umsetzung eines Sparmassnahmenplans erklärte der Staatsrat, auch neue Einnahmequellen erschliessen zu wollen. Der Staat ist Alleinaktionär der FKB, für deren finanzielle Verbindlichkeiten er haftet (Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Freiburger Kantonalbank). Es ist befremdend, dass der Staatsrat die Erklärungen der FKB-Leitung und ihre Strategie kommentarlos hinnimmt, die einzig die Interessen der Bank im Auge hat und sich keinen Deut um die umfassenderen Interessen ihrer Eigentümer, das heisst das Freiburger Volk und seine Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, schert.

Wir stellen dem Staatsrat somit folgende Fragen:

1. Teilt der Staatsrat die Auffassung, dass es sich bei der bisher von einer Minderheit von Kantonalbanken verfolgten Strategie, die von ihrer Schweizer Kundschaft die Versteuerung des bei ihnen deponierten Vermögens und dessen Erträge verlangen, um eine für die Kantons- und Gemeindeverwaltungen zweckmässige Strategie zur Bekämpfung von Steuerbetrug und zur Generierung zusätzlicher Steuererträge handelt?
2. Teilt der Staatsrat die Auffassung, dass diese Steuer-mehreinnahmen den Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden entlasten würden?
3. Dadurch, dass die FKB von ihren Kundinnen und Kunden nicht verlangt, dass sie die bei ihr deponierten Guthaben dem Fiskus deklariert haben, wird diesen faktisch ein Steuerschlupfloch in unserem Kanton geöffnet. Ist dies für den Staatsrat hinnehmbar, gerade jetzt, wo er einschneidende Sparmassnahmen ergriffen hat und neue Einnahmequellen sucht? Wenn ja, warum?
4. Ist es nach Auffassung des Staatsrats recht und billig, dass das Freiburger Volk, das die vom Staatsrat diktierten Sparmassnahmen mit ganzer Wucht zu spüren bekommt, zusehen muss, wie ein ihm gehörendes Bankinstitut rein objektiv betrachtet Steuerbetrug begünstigt (eine Umgehung des Gesetzes!) und damit die Kantonsverwaltung um ihr rechtmässig zustehende Mittel bringt?

5. Wie erklärt sich der Staatsrat, dass andere Kantonalbanken machen, was die FKB sich weigert zu tun, nämlich zu verlangen, dass das von ihren Kundinnen und Kunden bei ihnen deponierte Vermögen versteuert sein muss, zumal diese Banken sich alle ähnlich sind und sich im gleichen Wirtschaftsumfeld bewegen?
6. Gedenkt der Staatsrat seinen Einfluss in den Organen der FKB zu nutzen, um auf die gegenwärtige Strategie der FKB einzuwirken? Wenn nein, warum nicht?

Den 26. Februar 2015.

## Antwort des Staatsrats

Vor der Beantwortung der verschiedenen Fragen ist festzuhalten, dass es zurzeit keine gesetzliche Bestimmung gibt, die es den Schweizer Banken vorschreibt, die Steuerkonformität ihrer Schweizer Kunden zu überprüfen.

Wir weisen auch darauf hin, dass die FKB eine juristische Person des öffentlichen Rechts und zu 100% im Besitz des Kantons ist. Die FKB zahlt Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern, leistet eine Abgeltung für die ihr gewährte Staatsgarantie und verzinst das Dotationskapital. So hat die FKB 2014 insgesamt 61,8 Millionen Franken an den Kanton gezahlt. Seit 1990 hat die FKB 526 Millionen Franken in die Staatsfinanzen eingeschossen, was dem Achtfachen des ihr vom Staat zur Verfügung gestellten Dotationskapitals entspricht. Übrigens tragen auch die von der Bank gebildeten Eigenmittel (1,582 Milliarden Franken per 31.12.2014) zum Staatsvermögen bei.

1. *Teilt der Staatsrat die Auffassung, dass es sich bei der bisher von einer Minderheit von Kantonalbanken verfolgten Strategie um eine für die Kantons- und Gemeindeverwaltungen zweckmässige Strategie zur Bekämpfung von Steuerbetrug und zur Generierung zusätzlicher Steuererträge handelt?*

Es ist wichtig im Blick zu behalten, dass es sich bei der FKB um eine vom Staat getrennte juristische Person des öffentlichen Rechts handelt. Das Gesetz über die FKB hält fest, dass die allgemeine Bankpolitik ausschliesslich Sache der Bankorgane, das heisst des Verwaltungsrats und der Generaldirektion ist. Dem Verwaltungsrat (Art. 25 FKBG) obliegt die Oberleitung und die allgemeine Aufsicht der Bank.

Nach dem schweizerischen Rechtssystem trägt allein die steuerpflichtige Person die Verantwortung für die Richtigkeit der Angabe ihrer Einkommens- und Vermögenswerte. Wie bereits in der Einleitung gesagt, gibt es gegenwärtig keine gesetzliche Vorschrift, die die Bank verpflichtet, die Steuerkonformität ihrer Kundinnen und Kunden zu prüfen, genauso wenig wie es eine Vorschrift gibt, die die Bank von ihrer Pflicht zum Schutz der Privatsphäre ihrer Kundinnen und Kunden gegenüber dem Schweizer Fiskus entbindet.

Die FKB übermittelt ihren Kundinnen und Kunden sämtliche Bescheinigungen für die Steuererklärung, die diese an die Steuerbehörde weiterleiten müssen. Weiter untersagt es

den Banken ihr Geschäftskodex, mit der Abgabe von falschen Bescheinigungen aktive Beihilfe zu Steuerhinterziehung ihrer Kundinnen und Kunden zu leisten. (s. Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken, VSB).

Allerdings müssen die Beschlüsse unbedingt übereinstimmend für das gesamte Bankensystem gelten, was das Kundenvertrauen langfristig gewährleistet und einen gesunden und stabilen Wettbewerb ermöglicht.

Die FKB verfolgt die Entwicklung des Steuereinsatzes ständig weiter und wird die beschlossenen Änderungen umsetzen.

2. *Teilt der Staatsrat die Auffassung, dass diese Steuermehreinnahmen den Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden entlasten würden?*

Selbstverständlich wären dem Staatsrat zusätzliche Steuereinnahmen für den Staat willkommen. Deshalb hat er namentlich einen Gesetzesvorentwurf über die erleichterte steuerliche Regularisierung von nicht deklarierten Vermögenswerten in die Vernehmlassung geschickt. Mit der Steueramnestie könnte das Steuersubstrat vergrössert werden, indem bisher nicht deklarierte Vermögenswerte der Besteuerung zugeführt werden.

3. *Dadurch, dass die FKB von ihren Kundinnen und Kunden nicht verlangt, dass sie die bei ihr deponierten Guthaben dem Fiskus deklariert haben, wird diesen faktisch ein Steuerschlupfloch in unserem Kanton geöffnet. Ist dies für den Staatsrat hinnehmbar, gerade jetzt, wo er einschneidende Sparmassnahmen ergriffen hat und neue Einnahmequellen sucht? Wenn ja, warum?*

Es sei nochmals gesagt, dass in der Schweiz die steuerpflichtige Person allein die Verantwortung für die vollständige Deklaration ihrer Einkünfte trägt. Es ist nicht Sache der Bank zu verlangen, dass die Steuerpflichtigen ihre Guthaben den Steuerbehörden gegenüber offenlegen. Die drei in dieser Anfrage erwähnten sogenannten Pionier-Banken, verlangen von ihren Kundinnen und Kunden lediglich den Nachweis dafür, dass ihre Vermögenswerte deklariert sind. Wie bereits in der Einleitung gesagt, scheint die Einführung solcher Abklärungsvorschriften ohne gesetzliche Verbindlichkeit verfrüht.

Überdies werden in der Schweiz Steuerhinterziehung und -betrug mit happigen Bussen bis zum Dreifachen des hinterzogenen Steuerbetrags geahndet. Diese Verstösse werden von den Steuerbehörden bzw. der Staatsanwaltschaft im Rahmen der entsprechenden Verfahren geahndet.

4. *Ist es nach Auffassung des Staatsrats recht und billig, dass das Freiburger Volk, das die vom Staatsrat diktierten Sparmassnahmen mit ganzer Wucht zu spüren bekommt, zusehen muss, wie ein ihm gehörendes Bankinstitut rein objektiv betrachtet Steuerbetrug begünstigt (eine Umgehung des Gesetzes!) und damit die Kantonsverwaltung um ihr rechtmässig zustehende Mittel bringt?*

Wie weiter oben gesagt, untersagen es den Banken die Standesregeln, mit der Abgabe von falschen Bescheinigungen



aktive Beihilfe zu Steuerhinterziehung ihrer Kundinnen und Kunden zu leisten. Überdies gibt es bereits andere Mittel zu Bekämpfung der Steuerhinterziehung:

- > die schweizerische Verrechnungssteuer auf Kapitalerträgen aus inländischen Quellen
- > die mit der EU vereinbarte Zinsbesteuerung
- > die mit Grossbritannien und Österreich vereinbarte Abgeltungssteuer
- > das Fatca-Abkommen mit den USA.

Die FKB wendet in jedem Fall die Vorschriften dieser Vereinbarungen an. Wie schon erwähnt, verfolgt sie aufmerksam die Entwicklungen beim automatischen Informationsaustausch und beim Bankkundengeheimnis und wird die beschlossenen Gesetzesänderungen umsetzen.

5. *Wie erklärt sich der Staatsrat, dass andere Kantonalbänken machen, was die FKB sich weigert zu tun, nämlich zu verlangen, dass das von ihren Kundinnen und Kunden bei ihnen deponierte Vermögen versteuert sein muss?*

Die FKB hält sich an das Gesetz und verfolgt mit Interesse die auf internationaler Ebene und im Inland geführten Debatten über die Frage, wann eine Bank den Steuerbehörden Auskunft über ihre Kundinnen und Kunden geben muss. Auch in diesem Kontext wird sie die vom eidgenössischen Parlament beschlossenen Rechtsnormen anwenden.

6. *Gedenkt der Staatsrat seinen Einfluss in den Organen der FKB zu nutzen, um auf die gegenwärtige Strategie der FKB einzuwirken? Wenn nein, warum nicht?*

Wie schon weiter oben gesagt, wird die Oberaufsicht über die FKB vom Verwaltungsrat ausgeübt. Die FKB steht ausserdem auch unter der Aufsicht der FINMA. Der Staatsrat hat dafür zu sorgen, dass die FKB die kantonalen Gesetzesvorschriften einhält, was zurzeit der Fall ist. Die FKB weicht von keinem geltenden Gesetz ab.

Die FKB verfolgt und analysiert über die Dachorganisationen, die sie vertreten, die Rechtssetzungsentwicklung in diesem Bereich. Sie wird die neuen Rechtsnormen zur Anwendung bringen, die sich aus den gegenwärtig in der Schweiz und im Ausland geführten Debatten ergeben.

Den 18. Mai 2015.

## **Question 2015-CE-67 Guy-Noël Jelk/ Ursula Krattinger Exploitation des cafétérias dans les écoles du canton**

### **Question**

Ces dernières années de nombreux complexes scolaires ont été construits dans le canton (ECGF, GYB, Collège de Gam-

bach) et plusieurs sont également en projet (Haute école de Santé/Social, agrandissement du Collège de St-Croix).

Dans chacune de ces entités scolaires, des cantines ont été mises en service ou y sont déjà aménagées. Malheureusement, celles-ci, gérées par divers groupes privés, vont probablement être fermées en juin prochain ce qui réduira l'offre de repas équilibrés aux étudiants. Une réalité incompréhensible et très discutable en l'an 2015, où la «malbouffe» prend de plus en plus de place dans la vie de tous les jours. Par exemple, les étudiants de l'ECGF bénéficient depuis trois ans d'une excellente offre dans leur cafétéria. Un label «fourchette verte» y est même délivrée.

1. *Que se passe-t-il avec la gestion de ces cantines scolaires? Est-il vrai que celles-ci pourraient être fermées? Le Conseil d'Etat compte-t-il favoriser et pérenniser ces restaurants scolaires permettant à de nombreux étudiant(e)s de s'alimenter?*

A notre avis, il est du ressort de notre Gouvernement de tout mettre en œuvre afin que les milliers d'étudiants puissent continuer à bénéficier de ces offres. Nous considérons ce sujet comme un problème de santé publique.

2. *Le Conseil d'Etat ne devrait-il pas engager ses propres collaborateurs afin que ceux-ci œuvrent pour le bien-être des étudiant(e)s fribourgeois(e)s?*
3. *Le Conseil d'Etat pense-t-il à l'avenir soutenir financièrement les repas «fourchettes vertes» pris par les étudiant(e)s?*
4. *Alors que l'Etat soutient un projet «Restauration collective et développement durable», comment expliquer le regroupement des cantines dont la mise en œuvre exigera la livraison des repas dans les différents établissements scolaires?*
5. *Pour le Conseil d'Etat, le personnel et principalement le cuisinier ne sont-ils pas les acteurs d'une certaine cohésion sociale en créant un climat agréable dans leur cafétéria?*

Le 3 mars 2015.

### **Réponse du Conseil d'Etat**

1. *Que se passe-t-il avec la gestion de ces cantines scolaires? Est-il vrai que celles-ci pourraient être fermées? Le Conseil d'Etat compte-t-il favoriser et pérenniser ces restaurants scolaires permettant à de nombreux étudiant(e)s de s'alimenter?*

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que l'exploitation et la gestion des restaurants et mensas de l'Etat sont soumises aux exigences de l'ordonnance du 2 juin 2004. Elle s'applique à toutes les unités administratives des directions et de la Chancellerie disposant d'un restaurant ou d'une mensa. En revanche, elle ne s'applique pas aux hôpitaux cantonaux ni aux Etablissements de Bellechasse. Elle a pour but de clarifier et d'harmoniser les conditions d'exploitation et de gestion et vise à améliorer la transparence des coûts et résultats financiers de ces établissements.

Toute exploitation de cafétérias ou de menses fait l'objet d'un appel d'offres et ceci en fonction de la législation sur les marchés publics.

Lors de la présentation des résultats financiers pour l'année 2013, le Service des bâtiments a pu se rendre compte que sur 13 établissements 8 sont déficitaires, 1 à l'équilibre et 4 bénéficiaires. Les marges de ces derniers sont toutefois très faibles.

Quatre sociétés ont donc résilié leur contrat en invoquant notamment la problématique de la rentabilité.

La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport ont décidé de mettre sur pied un groupe de travail composé de représentants des services de l'enseignement concernés et du Service des bâtiments pour analyser les raisons de cette baisse de rentabilité et trouver des solutions afin de pérenniser les restaurants scolaires en particulier.

Ce groupe de travail arrive à la conclusion que la diminution du chiffre d'affaires des établissements est due notamment à une baisse de la fréquentation. En effet, la clientèle préfère soit réchauffer des plats confectionnés à la maison, soit se déplacer en ville et bénéficier d'une restauration rapide. Il estime aussi que l'offre n'est pas toujours en adéquation avec la demande: le menu-type est souvent délaissé au profit de salades ou de plats très simples.

Les statistiques démontrent également que seules les sociétés qui produisent un nombre conséquent de repas arrivent à dégager un bénéfice.

Dès lors les directions concernées ont mis en soumission en un bloc l'exploitation de plusieurs cafétérias et menses afin de créer, par des économies d'échelle, des conditions plus favorables financièrement pour les futurs mandataires.

2. *Le Conseil d'Etat ne devrait-il pas engager ses propres collaborateurs afin que ceux-ci œuvrent pour le bien-être des étudiant(e)s fribourgeois(es)?*

Le Conseil d'Etat ne souhaite pas engager ses propres collaborateurs pour les restaurants scolaires. Cette décision est dictée par la volonté de ne pas procéder à l'engagement de nouveau personnel dans l'administration centrale.

De plus, un tel changement de politique reviendrait à transférer une tâche qui peut être assurée par le secteur privé au secteur public.

3. *Le Conseil d'Etat pense-t-il à l'avenir soutenir financièrement les repas «fourchettes vertes» pris par les étudiant(e)s?*

L'Etat subventionne déjà «Fourchette Verte» depuis plus de dix ans. La priorité est actuellement mise sur les structures accueillant les enfants de 0 à 12 ans, mais 8 cycles d'orientation sont déjà labellisés ainsi que le restaurant de l'Ecole professionnelle artisanale et industrielle, le restaurant de l'Ecole de culture générale et celui du Collège de Gambach.

Le Conseil d'Etat part également du principe que la future loi sur la restauration collective publique qui fait suite à la

motion Castella/Schläfli fixera des objectifs qualitatifs afin d'offrir une alimentation de qualité, variée, équilibrée et durable en proposant régulièrement une offre adéquate de produits de proximité. La démarche devrait aussi inciter les fournisseurs à proposer une offre de produits de proximité à des prix concurrentiels. A ce sujet, un projet-pilote d'une année, faisant partie des mesures de la stratégie Développement durable du canton, est actuellement en cours avec le restaurant de l'Université (site Miséricorde) et de l'IAG pour mieux connaître les défis et contraintes d'un tel approvisionnement orienté vers les produits de proximité, de saison, biologiques, équitables et intégrant une offre équilibrée de type «Fourchette Verte». Par ailleurs, l'HFR est en train d'évaluer son approvisionnement en produits de proximité et de saison à l'aide de l'outil Beelong.

4. *Alors que l'Etat soutient un projet «Restauration collective et développement durable», comment expliquer le regroupement des cantines dont la mise en œuvre exigera la livraison des repas dans les différents établissements scolaires?*

Le Conseil d'Etat est conscient que le fait d'avoir une cuisine centralisée nécessite la livraison des repas. Par contre, les kilomètres parcourus pour la livraison des matières premières sont réduits. Le bilan global peut être considéré comme identique. Par ailleurs, le fait d'avoir des cafétérias stables financièrement donne la possibilité de mettre en œuvre les objectifs qualitatifs nommés au point 3.

5. *Pour le Conseil d'Etat, le personnel et principalement le cuisinier ne sont-ils pas les acteurs d'une certaine cohésion sociale en créant un climat agréable dans leur cafétéria?*

La centralisation de la production permet des économies d'échelle au niveau de l'équipe de cuisine. En revanche, le personnel de service doit toujours être présent pour la fin de la préparation et la vente des menus dans chaque établissement.

Le 27 mai 2015.

## **Anfrage 2015-CE-67 Guy-Noël Jelk/Ursula Krattinger Restaurationsbetriebe in den Schulen des Kantons**

### **Anfrage**

In den letzten Jahren wurden im Kanton zahlreiche Schulgebäude gebaut (Fachmittelschule Freiburg, Interkantonales Gymnasium der Broye, Kollegium Gambach); weitere sind geplant (Fachhochschule für Soziale Arbeit und Hochschule für Gesundheit, Vergrößerung des Kollegiums Heilig Kreuz).

In jedem dieser Schulgebäude gibt es Kantinen, die bereits in Betrieb oder zumindest eingerichtet sind. Leider aber werden diese Kantinen, die durch Private betrieben werden, wahrscheinlich im Juni dieses Jahres geschlossen werden. Damit wird das Angebot an ausgeglichenen Mahlzeiten für die Schülerinnen und Schüler bzw. Studentinnen und Studenten deutlich kleiner. Das ist im Jahr 2015, in einer Zeit, in der «Junk-Food» im Alltag einen immer grösseren Platz einnimmt, unverständlich und fragwürdig. An der Fachmittelschule Freiburg beispielsweise gibt es seit drei Jahren ein ausgezeichnetes Angebot in der Cafeteria. Diese erhielt gar das Label «Fourchette verte».

1. Was geschieht mit den Restaurationsbetrieben in den Schulen? Stimmt es, dass sie geschlossen werden könnten? Will der Staatsrat diese Restaurationsbetriebe für die Studentinnen und Studenten fördern und auf Dauer sicherstellen?

Nach unserem Dafürhalten muss die Regierung dafür sorgen, dass Tausende von Studentinnen und Studenten auch weiterhin dieses Angebot nutzen können, handelt es sich doch um ein Problem der öffentlichen Gesundheit.

2. Sollte der Staatsrat nicht eigenes Personal einstellen, das für das Wohlergehen der Freiburger Studentinnen und Studenten sorgt?
3. Hat der Staatsrat vor, in Zukunft Fourchette-verte-Mahlzeiten für Studierende finanziell zu unterstützen?
4. Der Staat unterstützt das Projekt «Gemeinschaftsgastronomie und nachhaltige Entwicklung». Gleichzeitig sollen Kantinen zusammengeschlossen werden. Wie lässt sich dies vereinbaren, hat der Zusammenschluss doch zur Folge, dass die Mahlzeiten zu den verschiedenen Schulen gebracht werden müssen?
5. Ist der Staatsrat nicht der Meinung, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie namentlich die Köche zum sozialen Zusammenhalt sowie zu einem angenehmen Klima in der Cafeteria beitragen?

Den 3. März 2015.

## Antwort des Staatsrats

1. *Was geschieht mit den Restaurationsbetrieben in den Schulen? Stimmt es, dass sie geschlossen werden könnten? Will der Staatsrat diese Restaurationsbetriebe für die Studentinnen und Studenten fördern und auf Dauer sicherstellen?*

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass der Betrieb und die Geschäftsführung der Restaurants und Mensen des Staats in der gleichnamigen Verordnung vom 2. Juni 2004 geregelt werden. Diese Verordnung gilt für alle Verwaltungseinheiten der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei, die über ein Restaurant oder eine Mensa verfügen. Sie gilt nicht für die kantonalen Spitäler und die Anstalten von Bellechasse. Mit der Verordnung sollen die Betriebs- und Geschäftsführungsbedingungen für die Restaurants und Mensen des Staates geklärt und aufeinander abgestimmt werden. Des Weiteren

soll sie mehr Kostentransparenz und einen besseren Einblick in die finanziellen Ergebnisse gewährleisten.

Der Betrieb von Cafeterias und Mensen wird jeweils gestützt auf das Submissionsrecht ausgeschrieben.

Nach Einsicht in die finanziellen Ergebnisse von 2013 stellte das Hochbauamt fest, dass von den 13 Betrieben 8 mit einem Defizit, 1 mit einem ausgeglichenen Ergebnis und 4 mit einem Gewinn abschlossen, wobei die Gewinne äusserst bescheiden ausfielen.

Vier Unternehmen haben angesichts der geringen Wirtschaftlichkeit ihren Vertrag gekündigt.

Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion und die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport bildeten eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Schulämter und des Hochbauamts, um die Gründe für die sinkende Rentabilität zu analysieren und nachhaltige Lösungen für den Erhalt der Restaurationsbetriebe – insbesondere in den Schulen – zu finden.

Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass die sinkenden Umsätze dieser Betriebe hauptsächlich auf sinkende Kundenzahlen zurückzuführen sind. So werden vermehrt zuhause zubereitete Mahlzeiten aufgewärmt oder Schnellimbisstände in der Stadt aufgesucht. Ausserdem, so der Befund der Arbeitsgruppe, entspricht das Angebot nicht immer der Nachfrage: Anstelle des Tagesmenüs werden oft Salate oder einfache Mahlzeiten eingenommen.

Aus den Statistiken geht zudem hervor, dass einzig die Unternehmen, die sehr viele Mahlzeiten verkaufen können, schwarze Zahlen schreiben.

So haben die betroffenen Direktionen den Betrieb mehrerer Cafeterias und Mensen in einem einzigen Los ausgeschrieben, um durch Skaleneffekte vorteilhaftere finanzielle Bedingungen für künftige Auftragnehmer zu schaffen.

2. *Sollte der Staatsrat nicht eigenes Personal einstellen, das für das Wohlergehen der Freiburger Studentinnen und Studenten sorgt?*

Der Staatsrat will kein eigenes Personal für die Restaurationsbetriebe in den Schulen anstellen. Grund dafür ist der Wille, keine weiteren Stellen in der Zentralverwaltung zu schaffen.

Ausserdem würde damit eine Aufgabe, die von der Privatwirtschaft wahrgenommen werden kann, auf den öffentlichen Sektor übertragen.

3. *Hat der Staatsrat vor, in Zukunft Fourchette-verte-Mahlzeiten für Studierende finanziell zu unterstützen?*

Der Staat subventioniert bereits seit über zehn Jahren das Label «Fourchette verte». Vorrang haben gegenwärtig die Strukturen, die Kinder zwischen 0 und 12 Jahren betreuen. Daneben sind aber bereits 8 Orientierungsschulen sowie die Restaurants der Gewerblichen und Industriellen Berufsschule, der Fachmittelschule und des Kollegiums Gambach zertifiziert.

Der Staatsrat geht zudem davon aus, dass das künftige Gesetz über die Gemeinschaftsgastronomie, das infolge der Annahme der Motion Castella/Schlächli ausgearbeitet wird, qualitative Ziele festlegen wird, damit eine hochwertige, abwechslungsreiche, ausgeglichene und nachhaltige Ernährung mit Produkten aus der Region angeboten wird. Dies dürfte die Lieferanten veranlassen, Produkte aus der Region zu konkurrenzfähigen Preisen anzubieten. In diesem Zusammenhang ist auch ein Pilotprojekt im Rahmen der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staats Freiburg zu erwähnen, das gegenwärtig und für ein Jahr bei den Restaurants der Universität (Miséricorde) und des LIG läuft, um die Herausforderungen und Einschränkungen besser zu kennen, die bestehen, wenn ein Restaurant hauptsächlich mit regionalen, saisonalen, biologisch angebauten und fairen Produkten arbeiten und ausgewogene Menüs im Sinne des Labels «Fourchette verte» anbieten will. Des Weiteren ist das HFR daran, seinen Einkauf (saisongerechte Produkte aus der Region) einer Bewertung mit dem Instrument Beelong zu unterziehen.

4. *Der Staat unterstützt das Projekt «Gemeinschaftsgastronomie und nachhaltige Entwicklung». Gleichzeitig sollen Kantinen zusammengeschlossen werden. Wie lässt sich dies vereinbaren, hat der Zusammenschluss doch zur Folge, dass die Mahlzeiten zu den verschiedenen Schulen gebracht werden müssen?*

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die Mahlzeiten transportiert werden müssen, wenn sie in einer zentralen Küche zubereitet werden. Andererseits braucht es weniger Fahrleistung für die Lieferung des Rohmaterials. Die Gesamtbilanz bleibt somit gleich. Ausserdem sind finanziell gesunde Restaurationsbetriebe die Voraussetzung, um die im Punkt 3 erwähnten qualitativen Ziele zu erreichen.

5. *Ist der Staatsrat nicht der Meinung, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie namentlich die Köche zum sozialen Zusammenhalt sowie zu einem angenehmen Klima in der Cafeteria beitragen?*

Mit der zentralen Zubereitung der Mahlzeiten können beim Küchenpersonal Skalenerträge erzielt werden. Für die Endzubereitung und den Verkauf der Mahlzeiten braucht es aber weiterhin in jedem Betrieb Servicepersonal.

Den 27. Mai 2015.

## Question 2015-CE-78 Simon Bischof Conséquences possibles du franc fort sur l'offre de places d'apprentissage

### Question

Le 15 janvier 2015, la Banque Nationale Suisse a supprimé le cours plancher entre le franc et l'euro sans préavis. Dans

les domaines particulièrement touchés, ceci pourrait amener des entreprises de formation à renoncer à des places de formation prévues. Des conséquences négatives pour l'offre de places d'apprentissage pourraient se faire remarquer au cours de cet été déjà.

Je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Dispose-t-il d'informations sur des conséquences possibles du franc fort pour l'offre de places d'apprentissage dans le canton de Fribourg?
2. Prévoit-il des mesures de soutien?

Le 18 mars 2015.

## Réponse du Conseil d'Etat

### Introduction

L'abandon du taux de change plancher par le Banque nationale, le 15 janvier dernier, pèse particulièrement sur les industries d'exportation et le tourisme. C'est une source de préoccupation pour le Conseil d'Etat comme pour tous les acteurs de l'économie. Il est par conséquent légitime de se soucier de l'impact de ces difficultés économiques sur l'offre de places d'apprentissage.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur la formation professionnelle (LFP), le 1<sup>er</sup> janvier 2008, le Service de la formation professionnelle (SFP) est expressément chargé de promouvoir la création de places de formation (art. 6 al. 1 LFP). Le Service a mené, au fil des ans, de nombreuses actions afin d'encourager les entreprises fribourgeoises à créer de nouvelles places d'apprentissages.

Ces efforts portent leurs fruits. Ainsi, dans notre canton, la part des apprentis (en formation duale) dans le total des emplois (en équivalents plein temps) est de 6,1%.<sup>1</sup> Cette proportion n'est que de 5,1% en moyenne suisse. Tous les cantons romands et Berne ont des taux d'apprentis inférieurs.

Cela dit, le Conseil d'Etat répond aux questions du député Bischof comme suit:

1. *Dispose-t-il d'informations sur des conséquences possibles du franc fort pour l'offre de places d'apprentissage dans le canton de Fribourg?*

Selon une étude récente<sup>2</sup>, l'évolution de la démographie a davantage d'impact sur la création de places d'apprentissage que la situation conjoncturelle. Contrairement à d'autres pays, les places d'apprentissages sont, en Suisse, réparties dans l'ensemble des secteurs économiques. Ainsi, lorsqu'une industrie connaît des difficultés et pourrait être amenée à réduire son offre de places d'apprentissage, il est probable que

<sup>1</sup> Chiffres 2012. Source: OFS (Statistique structurelle des entreprises (STATENT), Statistique de la formation professionnelle initiale (procédures de qualification incluses) SFPI).

<sup>2</sup> L'éducation en Suisse – rapport 2014, Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation, Aarau, 2014, p. 120.

d'autres branches résisteront mieux et continueront à offrir le même nombre de places.

Lors de la crise de 2008–2009, la perte de places de formation dans l'industrie d'exportation a été atténuée par deux facteurs: d'une part, l'effectif des jeunes terminant leur scolarité était en baisse au niveau suisse; d'autre part, la baisse de l'offre de places dans l'industrie d'exportation était en partie compensée par une expansion dans d'autres branches, telles que la santé et le social. Le nombre de nouveaux contrats d'apprentissage n'a baissé que de 2,8% en 2009. Il était à nouveau en hausse, de 2,3%, en 2010.

Au niveau fribourgeois, la population des 12–14 ans (population scolaire du CO) était de 10 566 élèves en 2005. Le Service de la statistique estime qu'elle devrait passer de 10 536 cette année (2015) à 11 253 en 2020<sup>1</sup>. On note donc une stagnation des effectifs durant ces cinq dernières années et une croissance modérée pour les cinq prochaines. Le canton ne devrait par conséquent pas connaître une explosion de la demande de places d'apprentissage à court et moyen terme.

Finalement, il convient de souligner un renversement de tendance sur le marché des places d'apprentissage au niveau suisse. Alors que le début des années 2000 était marqué par une pénurie de places, quelques secteurs sont aujourd'hui confrontés à la situation inverse. Certaines entreprises ne parviennent plus à engager les apprentis recherchés. Selon l'enquête annuelle du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), il y avait, au printemps 2014, environ 80 000 places d'apprentissages ouvertes dans les entreprises pour un nombre de jeunes intéressés estimé à 73 000. Ce renversement de tendance ne se fait toutefois pas encore sentir dans le canton de Fribourg pour des raisons démographiques.

Au début mai 2015, le SFP avait déjà enregistré 1339 nouveaux contrats d'apprentissage pour la rentrée 2015 (contre 1231 à la même date en 2014 et 1160 en 2013). Le total de nouveaux contrats signés pour la rentrée 2014 était de 3988. La conclusion des contrats semble donc s'être accélérée par rapport au deux années précédentes. Cette évolution réjouissante demande bien entendu à être confirmée durant les mois à venir.

## 2. *Prévoit-il des mesures de soutien?*

Le Conseil d'Etat ne constate pas, pour l'instant, de conséquence défavorable à l'apprentissage suite à l'abandon du taux de change plancher par la Banque nationale. En se basant sur les expériences vécues lors de crises économiques passées, et considérant les spécificités actuelles du marché des places d'apprentissage, le Conseil d'Etat ne juge pas nécessaire, à ce stade, de mettre en place des mesures particulières pour favoriser la création de places d'apprentissage.

Le SFP continue de surveiller avec une attention toute particulière la conclusion des nouveaux contrats pour la rentrée

2015. A cet effet il réalise un point de la situation toutes les deux semaines.

Par ailleurs, le Service de la formation professionnelle est chargé de poursuivre ses activités de promotion, conformément à la LFP. Celles-ci devront notamment chercher à favoriser une meilleure adéquation entre offre et demande, afin de tenter de réduire les déséquilibres qui apparaissent dans certaines branches.

Finalement, le Conseil d'Etat étudie différentes pistes permettant de lutter contre la désindustrialisation de l'économie fribourgeoise. Ainsi, le SFP a appuyé l'Association fribourgeoise de la mécanique, de l'électricité et des machines (Frimeca) dans ses démarches visant à obtenir un subventionnement fédéral pour la reprise du centre de formation de Polytype à Fribourg et ainsi maintenir des places d'apprentissage dans le domaine concerné.

Le Conseil d'Etat est convaincu que les entreprises formatrices feront tout leur possible pour maintenir les places existantes malgré la situation conjoncturelle défavorable.

Le 27 mai 2015.

—

## **Anfrage 2015-CE-78 Simon Bischof Mögliche Konsequenzen des starken Frankens für das Lehrstellenangebot**

### **Anfrage**

Die Schweizerische Nationalbank hat am 15. Januar 2015 den Euro-Mindestkurs überraschend aufgehoben. In den besonders betroffenen Bereichen könnte es dazu kommen, dass Lehrbetriebe auf vorgesehene Ausbildungsplätze verzichten. Negative Folgen für das Lehrstellenangebot könnten sich also bereits diesen Sommer abzeichnen.

Ich stelle dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Verfügt er über Angaben über mögliche Konsequenzen des starken Frankens für das Lehrstellenangebot im Kanton Freiburg?
2. Sieht er Unterstützungsmassnahmen vor?

Den 18. März 2015.

### **Antwort des Staatsrats**

#### **Einleitung**

Die Aufhebung des Euro-Mindestkurses durch die Schweizerische Nationalbank am 15. Januar 2015 setzt der Exportindustrie und dem Tourismus besonders schwer zu. Dies ist für den Staatsrat und für alle Wirtschaftsakteure ein Grund zur Sorge. Es ist deshalb durchaus angebracht, sich Gedanken über die Auswirkungen dieser wirtschaftlichen Schwierigkeiten auf das Lehrstellenangebot zu machen.

<sup>1</sup> Projections démographiques 2013–2035, Service de la statistique, Fribourg, novembre 2014.

Seit Inkrafttreten des neuen kantonalen Gesetzes über die Berufsbildung (BBiG) am 1. Januar 2008 ist das Amt für Berufsbildung (BBA) ausdrücklich beauftragt, die Schaffung neuer Ausbildungsplätze zu fördern (Art. 6 Abs. 1 BBiG). Das Amt hat im Laufe der Jahre zahlreiche Aktionen durchgeführt, um die Freiburger Unternehmen zur Schaffung neuer Lehrstellen zu animieren.

Diese Anstrengungen haben sich ausgezahlt. So beträgt in unserem Kanton der Anteil der Lehrstellen (im dualen System) gemessen an der Gesamtzahl der Vollzeitstellen 6,1%.<sup>1</sup> Dieser Anteil beträgt im Schweizer Durchschnitt nur 5,1%. Alle Kantone der Romandie sowie Bern haben einen tieferen Lehrstellenanteil.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die Fragen von Grossrat Bischof wie folgt:

1. *Verfügt er über Angaben über mögliche Konsequenzen des starken Frankens für das Lehrstellenangebot im Kanton Freiburg?*

Einer kürzlich erschienenen Studie,<sup>2</sup> zufolge hat das Bevölkerungswachstum einen grösseren Einfluss auf die Schaffung von Lehrstellen als die Konjunkturlage. Im Gegensatz zu anderen Ländern sind die Lehrstellen in der Schweiz auf alle Wirtschaftszweige verteilt. Wenn also eine Industrie in Schwierigkeiten gerät und ihr Lehrstellenangebot reduziert, ist es wahrscheinlich, dass andere Branchen nicht in gleichem Masse betroffen sind und ihr Lehrstellenangebot aufrechterhalten.

Während der Krise in den Jahren 2008–2009 wurde der Lehrstellenverlust in der Exportindustrie durch zwei Faktoren abgeschwächt: Erstens nahm der Schülerbestand, der die obligatorische Schulzeit abschloss, landesweit ab und zweitens wurde die Abnahme der Lehrstellen in der Exportindustrie durch eine Zunahme in anderen Gebieten wie im Gesundheits- und im Sozialwesen kompensiert. Die Zahl der neuen Lehrverträge hat 2009 nur um 2,8% abgenommen und stieg 2010 wieder um 2,3% an.

Im Jahr 2005 belief sich im Kanton Freiburg die Zahl der OS-Schülerinnen und Schüler in der Altersgruppe der 12- bis 14-Jährigen auf 10 566 Personen. Das Amt für Statistik rechnet mit einem Anstieg dieser Zahl von 10 536 dieses Jahr (2015) auf 11 253 im Jahr 2020<sup>3</sup>. Das heisst, die Schülerbestände sind in den letzten fünf Jahren unverändert geblieben und werden in den kommenden fünf Jahren voraussichtlich langsam ansteigen. Der Kanton sollte folglich kurz- und mittelfristig nicht mit einer explosionsartigen Zunahme der Nachfrage nach Lehrstellen konfrontiert sein.

Schliesslich ist noch eine Trendwende auf dem schweizerischen Lehrstellenmarkt zu erwähnen. Während zu Beginn der Nullerjahre ein Mangel an Lehrstellen herrschte, so sind

einzelne Branchen heute mit der umgekehrten Situation konfrontiert. Gewissen Unternehmen gelingt es nicht mehr, ihre offenen Lehrstellen zu besetzen. Gemäss einer jährlichen Umfrage des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) waren im Frühjahr 2014 etwa 80 000 Lehrstellen in den Unternehmen offen, während die Zahl der interessierten Jugendlichen auf 73 000 geschätzt wurde. Diese Trendwende ist jedoch im Kanton Freiburg aus demographischen Gründen noch nicht zu spüren.

Anfang Mai 2015 hat das BBA bereits 1339 neue Lehrverträge für den Schulanfang 2015 registriert (gegen 1231 zum gleichen Zeitpunkt im Jahr 2014 und 1160 im Jahr 2013). Die Gesamtzahl der neu unterzeichneten Lehrverträge für den Schulanfang 2014 belief sich auf 3988. Der Abschluss von Lehrverträgen scheint sich also gegenüber den beiden Vorjahren beschleunigt zu haben. Die kommenden Monate werden zeigen, ob diese erfreuliche Entwicklung anhält.

2. *Sieht er Unterstützungsmassnahmen vor?*

Der Staatsrat stellt zurzeit für die Lehrstellen noch keine negativen Folgen der Aufhebung des Euro-Mindestkurses durch die Nationalbank fest. Aufgrund der Erfahrungen aus den vergangenen Wirtschaftskrisen und in Anbetracht der aktuellen Lage auf dem Lehrstellenmarkt hält es der Staatsrat zum jetzigen Zeitpunkt nicht für notwendig, besondere Massnahmen einzuführen, um die Schaffung von Lehrstellen zu fördern.

Das BBA wird den Abschluss neuer Lehrverträge für den Schulanfang 2015 weiterhin besonders aufmerksam verfolgen. Es zieht darüber alle zwei Wochen Bilanz.

Ausserdem ist das Amt für Berufsbildung gemäss BBiG beauftragt, die Lehrstellenförderung fortzusetzen. Es muss insbesondere versuchen, eine bessere Übereinstimmung zwischen Angebot und Nachfrage zu erreichen, um das Ungleichgewicht, das sich in gewissen Branchen bemerkbar macht, abzubauen.

Zum Schluss prüft der Staatsrat verschiedene Möglichkeiten, um die Deindustrialisierung der Freiburger Wirtschaft zu bekämpfen. So hat das BBA den Freiburgischen Verband für Mechanik, Elektrizität und Maschinen (Frimeca) bei seinen Schritten unterstützt, für die Übernahme des Bildungszentrums von Polytype in Freiburg Förderbeiträge des Bundes zu erhalten und auf diese Weise die Lehrstellen auf dem betreffenden Gebiet beizubehalten.

Der Staatsrat ist überzeugt, dass die Bildungsbetriebe alles unternehmen werden, was in ihrer Macht steht, um die bestehenden Lehrstellen trotz der ungünstigen Wirtschaftslage zu erhalten.

Den 27. Mai 2015.

<sup>1</sup> Zahlen 2012. Quelle: BFS, Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) sowie Statistik der beruflichen Grundbildung (inklusive Qualifikationsverfahren) (SBG).

<sup>2</sup> Bildungsbericht Schweiz 2014, Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Aarau, 2014, S. 120.

<sup>3</sup> Bevölkerungsperspektiven 2013–2035, Amt für Statistik, Freiburg, November 2014.

## Question 2015-CE-79 Giovanna Garghentini Python/Ursula Krattinger-Jutzet

### Egalité salariale au sein de l'Etat

#### Question

Le 7 mars dernier, 12 000 personnes ont défilé à Berne pour manifester afin que l'égalité salariale devienne enfin une réalité en Suisse. Pour rappel, ce droit est inscrit dans la Constitution fédérale depuis 1981 et dans la loi fédérale sur l'égalité (LEg) depuis 1996. Cela fait donc 34 ans que ce droit est bafoué. L'Etat de Fribourg est l'employeur le plus important du canton et se doit de donner l'exemple en la matière.

Nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. L'égalité salariale entre hommes et femmes est-elle respectée au sein de l'Etat?
2. Quels outils l'Etat utilise-t-il pour s'en assurer?
3. Si le Conseil d'Etat ne peut répondre à la question N° 1, quels outils entend-il utiliser pour pouvoir y répondre?
4. Le Conseil d'Etat entend-il, comme l'a fait la Ville de Fribourg, se certifier «equal-salary»?
5. Ou alors, le Conseil d'Etat pense-t-il installer le logiciel Logib?

Le 19 mars 2015.

#### Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que la Constitution de notre canton précise à son article 9 alinéa 2, que les hommes et les femmes ont droit au même salaire pour un travail de valeur égale. De plus, selon l'article 4 let. d LPers, l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre hommes et femmes est un principe de politique du personnel.

Cela dit, le Conseil d'Etat est en mesure de répondre aux questions des députées Giovanna Garghentini Python et Ursula Krattinger-Jutzet comme suit:

1. *L'égalité salariale entre hommes et femmes est-elle respectée au sein de l'Etat?*

En 2010, le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF) a adressé au Conseil d'Etat un rapport sur l'égalité entre femmes et hommes dans l'administration du canton de Fribourg; le rapport est disponible sur le site Internet du BEF, sous le lien suivant: [http://www.fr.ch/bef/fr/pub/publications/egalite\\_dans\\_ladministration.htm](http://www.fr.ch/bef/fr/pub/publications/egalite_dans_ladministration.htm). L'étude 2010 fait état d'une différence salariale entre femmes et hommes à l'Etat de Fribourg de 18,2%<sup>1</sup>. La part de 13,7% peut être attribuée aux différences relevant de facteurs dits objectifs et la part de 4,5% peut être attribuée au genre. Etant

donné qu'un seuil de tolérance statistique de 5% est admis par le programme Logib dans le calcul des facteurs liés au genre, le rapport conclut (cf. p. 60) qu'il n'y a pas d'inégalité salariale en raison du sexe statistiquement significative au niveau des différentes Directions de l'administration, du personnel hospitalier et du personnel enseignant de l'Université.

Précisons qu'une partie de la différence salariale entre hommes et femmes est due à des facteurs qualifiés d'objectifs par le Bureau fédéral de l'égalité, à savoir:

- > «Un niveau de formation, expérience professionnelle ou nombre d'années de service moins élevés pour les membres d'un même sexe;
- > Une plus faible présence des membres d'un sexe dans des fonctions très qualifiées et dans des positions cadres»<sup>2</sup>.

Bien qu'explicables objectivement, ces dimensions relèvent souvent des obstacles spécifiques auxquelles les femmes sont confrontées dans le monde professionnel (plafond de verre; charge de la conciliation travail-famille ayant des incidences face au travail quotidien, au taux d'activité, mais aussi à la formation continue; conséquences d'une forte ségrégation horizontale dans les choix professionnels; etc). Ils appartiennent donc à la problématique de l'égalité entre les sexes dans le champ professionnel et ont un impact considérable sur l'inégalité des salaires selon le genre.

Quant aux 4,5% (chiffre-clé évoqué dans la première analyse Logib de 2010), ils correspondent à la discrimination directement liée au genre. Bien que l'étude relevait, selon les consignes de l'époque, qu'il ne s'agissait pas d'une inégalité salariale statistiquement significative (seuil de tolérance de 5% prévu par le programme Logib), il y a lieu de considérer aujourd'hui de manière plus stricte cette situation puisque qu'il a, depuis, été précisé par le Bureau fédéral de l'égalité que ce seuil de tolérance se rapporte seulement aux contrôles dans les marchés publics de la Confédération: «Un seuil de tolérance de 5% a été introduit pour couvrir la part de différence salariale qui pourrait être expliquée par d'autres facteurs explicatifs objectifs et non-discriminatoires que ceux pris en compte dans le modèle d'analyse standard»<sup>3</sup>.

Par ailleurs, il faut rappeler que le rapport date de 2010 et il est basé sur les données de 2008. Selon le Conseil d'Etat, les résultats y relatifs mériteraient par conséquent d'être mis à jour. Cela devrait être régulièrement le cas dans le cadre des analyses découlant des conditions-cadres du Plan pour l'égalité entre femmes et hommes au sein de l'administration – PEAC. Le Conseil d'Etat rappelle enfin que c'est sur la base des résultats de cette première analyse Logib qu'il a pris l'option de mettre en route le PEAC (cf. rapport N° 252 du 17 mai 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat N° 2032.08 Hugo Raemy/Martin Tschopp relatif à l'égalité hommes-femmes dans l'administration, BGC 2011, p. 1127 et ss, 1269 et ss). Il a ensuite validé la vision et la stratégie de ce Plan en 2012.

<sup>1</sup> Au moment de cette publication, ce chiffre n'avait pas évolué en 10 ans, date de la précédente étude du BEF sur cette thématique. (Cf. Rapport N° 252 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, du 17 mai 2011, p. 2)

<sup>2</sup> Dr. Steve Binggeli; Bertrand Bise: Contrôle de l'égalité salariale entre femmes et hommes dans les marchés publics de la Confédération avec Logib, Berne, le 5 février 2015, p. 8

<sup>3</sup> Idem, p. 11 et 24

## 2. *Quels outils l'Etat utilise-t-il pour s'en assurer?*

L'Etat utilise l'outil EVALFRI pour viser une classification des fonctions égalitaire entre hommes et femmes; et le logiciel Logib pour repérer des discriminations systématiques sur l'ensemble des hommes et des femmes employés par l'administration cantonale.

L'outil de classification des fonctions utilisé par l'Etat, soit EVALFRI, est basé sur l'outil ABAKABA. L'outil ABAKABA (Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch; évaluation analytique du travail d'après Katz et Baitsch) a été mis en place par le Bureau fédéral de l'égalité entre hommes et femmes (BFEG) à la fin des années 90. Cet outil vise l'égalité salariale entre hommes et femmes. Par conséquent, l'outil EVALFRI favorise une classification égalitaire des fonctions entre hommes et femmes, ce qui a un impact sur la politique salariale de l'Etat. A relever que l'outil EVALFRI a été validé par le Tribunal fédéral dans une affaire concernant le salaire des maîtresses d'école enfantine.

Si l'outil EVALFRI permet de classer les fonctions, il ne permet pas en lui-même d'instaurer un contrôle régulier de l'égalité, ni de faire un point de la situation. Logib, par contre, est un outil à disposition pour opérer ce genre de contrôle au niveau salarial. Le Conseil d'Etat relève que des enquêtes salariales à l'aide de Logib vont être régulièrement effectuées. Une question importante, relative aux ressources nécessaires à la récolte des données liées à la formation et l'expérience auprès des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat en place, reste toutefois à régler pour mener ce contrôle de façon intégrale. Par ailleurs, il faut préciser que la Confédération vérifie actuellement différents aspects liés au programme Logib. Le Conseil d'Etat prend au sérieux le questionnement de la Confédération et va suivre avec attention les résultats de ces analyses. Finalement, on doit encore préciser que Logib s'attache à repérer des situations de discrimination salariale systématique entre l'ensemble des femmes et des hommes d'une organisation. Or, une absence de discrimination systématique ne signifie pas une absence de discrimination au niveau individuel.

Enfin, le PEAC doit également être présenté comme un instrument au service de l'égalité au sein de l'administration puisqu'il intervient dans de nombreux domaines, s'attachant notamment à faire évoluer la culture d'organisation. C'est ainsi un projet qui dépasse largement ce qu'un outil de contrôle des masses salariales ne pourrait faire à lui seul.

### 3. *Si le Conseil d'Etat ne peut répondre à la question N° 1, quels outils entend-il utiliser pour pouvoir y répondre?*

Comme mentionné précédemment pour les réponses aux questions N° 1 et 2, les outils actuellement, ou prochainement utilisés (EVALFRI, Logib, outil informatique spécifique pour le recrutement, et de façon plus globale, le PEAC) permettront d'améliorer les conditions-cadres favorisant l'égalité salariale entre hommes et femmes. L'Etat n'entend pas utiliser d'autres outils informatiques ou en développer de nouveaux.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat rappelle les objectifs stratégiques du PEAC, qu'il a validés:

- > N° 1: L'Etat de Fribourg évalue les processus type concernant le recrutement, l'embauche et le suivi des carrières du point de vue de l'égalité des sexes et les optimise en cas de besoin.
- > N° 2: Afin d'améliorer progressivement l'égalité de la représentation des femmes et des hommes dans les postes de cadres moyens et supérieurs, chaque Direction détermine des objectifs statistiques et en déduit des mesures spécifiques – à l'exclusion des quotas – pour l'atteinte des objectifs.
- > N° 3: L'Etat de Fribourg intègre la thématique d'égalité dans son programme de relève.
- > N° 4: L'Etat de Fribourg fournit un soutien concret à ses cadres dans l'application de modèles de temps de travail flexibles.
- > N° 5: L'Etat de Fribourg soutient ses collaborateurs et collaboratrices dans l'amélioration de la conciliation de leur engagement familial/privé et du développement de leur carrière professionnelle.

Condition-cadre pour l'atteinte des objectifs stratégiques: l'Etat de Fribourg évalue périodiquement la réalisation des objectifs stratégiques, communique les progrès réalisés et réajuste sa politique et les mesures correspondantes en vue d'une optimisation continue de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes et de la conciliation vie familiale/privée-vie professionnelle.

Ces objectifs montrent le large contexte dans lequel va s'inscrire le Plan d'action. Et si la «mesurabilité» en fait intégralement partie, on voit qu'il s'agit de viser plus que le seul contrôle de l'égalité salariale. L'égalité des salaires entre femmes et hommes devrait toutefois être améliorée à moyen terme par les mesures du PEAC et l'analyse de leurs impacts.

Le PEAC devrait ainsi également permettre à l'Etat de devenir un employeur exemplaire en matière d'égalité des chances pour les femmes et les hommes et en matière de conciliation vie privée-vie professionnelle.

### 4. *Le Conseil d'Etat entend-il, comme l'a fait la Ville de Fribourg, se certifier «equal-salary»?*

Le Conseil d'Etat s'est engagé à mettre en place le PEAC, lequel aborde l'égalité de manière plus complète et l'envisage non seulement en termes d'égalité de masses salariales mais surtout d'égalité des chances qui englobe l'égalité salariale. Par ailleurs, plutôt que de reposer sur une expertise externe privée et limitée à la dimension salariale, le PEAC privilégie une approche participative visant de plus à faire évoluer la culture de l'organisation sur les questions multiples en lien avec l'égalité entre les sexes. Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat met la priorité sur la mise en œuvre du PEAC. L'introduction de la certification «equal-salary», et d'éventuels autres outils, sera examinée après la mise en œuvre du PEAC.

### 5. *Où alors, le Conseil d'Etat pense-t-il installer le logiciel Logib?*

Comme mentionné précédemment pour les réponses aux questions N° 1, 2 et 3, Logib sera utilisé régulièrement pour effectuer des enquêtes salariales sur mandat du Conseil



d'Etat. Le recours à Logib fait partie des instruments permettant périodiquement d'analyser la situation salariale entre les sexes: un des paramètres révélant l'état de la situation en matière d'égalité. Le PEAC, mis en route depuis plusieurs années maintenant, est à l'étape, rappelons-le, de l'approbation prochaine des mesures élaborées sur la base d'une vaste démarche participative.

Le 2 juin 2015.

## Anfrage 2015-CE-79 Giovanna Garghentini Python/Ursula Krattinger-Jutzet Lohngleichheit beim Staat

### Frage

Am vergangenen 7. März nahmen 12 000 Personen an der nationalen Demo «Lohngleichheit jetzt!» in Bern teil. Das Recht auf Lohngleichheit ist seit 1981 in der Bundesverfassung und seit 1996 im Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GlG) verankert, und es wird somit seit 34 Jahren missachtet. Der Staat als grösster Arbeitgeber im Kanton muss hier eindeutig mit gutem Beispiel vorangehen.

Wir stellen dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Ist die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann beim Staat gewährleistet?
2. Mit welchen Mitteln und Instrumenten kontrolliert der Staat die Lohngleichheit?
3. Falls der Staatsrat die erste Frage nicht beantworten kann, welche Mittel und Instrumente gedenkt er einzusetzen, um sie beantworten zu können?
4. Strebt der Staatsrat, wie dies die Stadt Freiburg gemacht hat, auch die Equal-Salary-Zertifizierung an?
5. Oder gedenkt der Staatsrat das Logib-Tool zu installieren?

Den 19. März 2015.

### Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat schickt voraus, dass nach Artikel 9 Abs. 2 der Verfassung unseres Kantons Frauen und Männer Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit haben. Ausserdem gehören die Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Frau und Mann nach Artikel 4 Bst. d des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) zu den Grundsätzen der Personalpolitik.

Der Staatsrat kann die Fragen von Grossrätin Giovanna Garghentini Python und Grossrätin Ursula Krattinger-Jutzet wie folgt beantworten:

1. *Ist die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann beim Staat gewährleistet?*

2010 hat das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) dem Staatsrat einen Bericht über die Gleichstellung von Frau und Mann an die Freiburger Kantonsverwaltung überwiesen. Dieser Bericht ist auf der Website des GFB verfügbar unter [http://www.fr.ch/bef/de/pub/publikationen/gleichstellung\\_in\\_der\\_verwalту.htm](http://www.fr.ch/bef/de/pub/publikationen/gleichstellung_in_der_verwalту.htm). Die Untersuchung 2010 ergab, dass die weiblichen Verwaltungsangestellten des Staates Freiburg gesamthaft gesehen 18,2% weniger verdienen als die männlichen,<sup>1</sup> wobei 13,7% auf verschiedene sogenannt objektive Faktoren und 4,5% auf das Geschlecht zurückgeführt werden können. Da das Programm Logib bei der Berechnung der auf das Geschlecht zurückgehenden Faktoren eine Toleranzschwelle von 5% vorsieht, kommt der Bericht zum Schluss, dass weder innerhalb der verschiedenen Direktionen der Kantonsverwaltung noch innerhalb des Spitalpersonals oder des Lehrpersonals der Universität eine statistisch signifikante geschlechtsbedingte Lohnungleichheit besteht (s. S. 58).

Ein Teil der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern ist gemäss Eidgenössischem Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann auf objektive Faktoren zurückzuführen:

- > «niedrigeres Ausbildungsniveau, weniger Berufserfahrung, geringeres Dienstalter;
- > Frauen sind weniger präsent in hochqualifizierten Funktionen und in Kaderpositionen»<sup>2</sup>.

Obwohl sich diese Faktoren objektiv erklären lassen, handelt es sich dabei häufig um konkrete Hemmnisse, mit denen sich die Frauen in der Berufswelt konfrontiert sehen (gläserne Decke, Auswirkungen des Aufwands für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie auf die tägliche Arbeit, den Beschäftigungsgrad aber auch die Weiterbildung, Auswirkungen eines starken horizontalen Ungleichgewichts bei der Berufswahl usw.). Sie sind somit Teil der beruflichen Gleichstellungsproblematik und haben einen beträchtlichen Einfluss auf die geschlechterbedingte Lohnungleichheit.

Was die 4,5% betrifft (Zahl aus der ersten Logib-Analyse von 2010), so entsprechen sie der direkt auf das Geschlecht zurückzuführenden Lohnungleichheit. Obwohl die Studie nach den damaligen Vorgaben zum Schluss kam, dass es sich dabei nicht um eine statistisch signifikante Lohnungleichheit handelt (Toleranzschwelle von 5% gemäss Logib-Programm), muss dies aus heutiger Sicht enger ausgelegt werden, da das Eidgenössische Gleichstellungsbüro seither präzisiert hat, dass sich diese Toleranzschwelle nur auf die Kontrollen im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes beziehe: «Im Rahmen der Kontrolle im Beschaffungswesen des Bundes kommt eine Toleranzschwelle von 5% zur Anwendung. Diese wurde eingeführt, um denjenigen Teil des Lohnunterschieds abzudecken, der auf objektive, diskriminierungsfrei, unternehmensspezifische Erklärungsfaktoren zurückzuführen

<sup>1</sup> Wobei diese Zahl bei der Publikation dieses Berichts seit der vorhergehenden Studie des GFB vor 10 Jahren zum gleichen Thema unverändert geblieben war (s. Bericht Nr. 252 des Staatsrats an den Grossen Rat vom 17. Mai 2011, S. 8).

<sup>2</sup> Dr. Oliver Schröter; Patric Aeberhard: Lohngleichheitskontrollen im Beschaffungswesen des Bundes mit Logib, Bern, 5. Februar 2015, S. 8.

sein könnte, die im Standard-Analysemodell nicht als Erklärungsfaktoren berücksichtigt sind».<sup>1</sup>

Man darf auch nicht vergessen, dass der Bericht aus dem Jahr 2010 stammt und auf 2008 erhobenen Daten beruht. Der Staatsrat befürwortet somit eine Aktualisierung der entsprechenden Ergebnisse. Diese Aktualisierung sollte regelmässig im Rahmen der Analysen erfolgen, die sich aus den Rahmenbedingungen des Plans für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV) ergeben. Der Staatsrat ruft in Erinnerung, dass er im Anschluss an die Ergebnisse der ersten Logib-Analyse den Beschluss zum PGKV gefasst hat (s. Bericht 252 vom 17. Mai 2011 des Staatsrates an den Grossen Rat zum Postulat Nr. 2032.08 Hugo Raemy/Martin Tschopp über die Chancengleichheit von Frau und Mann in der Kantonsverwaltung Freiburg, TGR 2011, S. 1127 ff., S. 121274 ff.). Die Strategie und Vision dieses Plans hat er anschliessend 2012 validiert.

## 2. Mit welchen Mitteln und Instrumenten kontrolliert der Staat die Lohngleichheit?

Der Staat setzt EVALFRI ein, ein System zur Bewertung der Funktionen des Staatspersonals, das die Gleichstellung von Frauen und Männern punkto Funktionseinreihung fördert. Die Logib-Software setzt er ein, um systematische Diskriminierungen der Gesamtheit der männlichen und weiblichen Angestellten der Kantonsverwaltung aufzuspüren.

Das vom Staat eingesetzte Funktionsbewertungssystem EVALFRI fusst auf dem Instrument ABAKABA. ABAKABA (Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch; évaluation analytique du travail d'après Katz et Baitsch) wurde Ende der 90er-Jahre vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann eingeführt und zielt auf die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann ab. Demzufolge begünstigt auch EVALFRI eine diskriminierungsfreie Einreihung der Funktionen, was sich auf die Lohnpolitik des Staates auswirkt. EVALFRI wurde übrigens vom Bundesgericht in einem Streitfall betreffend die Gehälter der Kindergärtner/innen validiert.

Mit dem Funktionsbewertungssystem EVALFRI werden die Funktionen eingereicht, es kann aber als solches weder für eine regelmässige Kontrolle der Diskriminierungsfreiheit noch für eine diesbezügliche Bestimmung der Sachlage eingesetzt werden. Mit der Logib-Software kann diese Art Kontrolle hingegen auf Lohnstufe vorgenommen werden. Der Staatsrat hält fest, dass regelmässige Lohnerhebungen mit Logib durchgeführt werden sollen. Es muss aber noch eine wichtige Frage in Bezug auf die notwendigen Ressourcen für die Datenerhebung in Zusammenhang mit der Ausbildung und Erfahrung der beim Staat angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geklärt werden, damit diese Kontrolle umfassend erfolgen kann. Im Übrigen überprüft der Bund gegenwärtig verschiedene Aspekte in Zusammenhang mit Logib. Der Staatsrat nimmt diese Erörterung des Bundes ernst und wird aufmerksam verfolgen, was diese Untersuchungen ergeben. Schliesslich ist auch zu sagen, dass Logib systema-

tische Lohndiskriminierungen zwischen der Gesamtheit der Frauen und der Gesamtheit der Männer einer Organisation zutage fördert. Gibt es keine solche systematische Diskriminierung (der Gruppe), heisst dies aber nicht, dass es keine individuelle Diskriminierung gibt.

Der PGKV ist schliesslich auch ein Instrument im Dienst der Gleichstellung in der Kantonsverwaltung, da er in zahlreichen Bereichen zum Tragen kommt und zur Weiterentwicklung der Organisationskultur beiträgt. Dieses Projekt geht also weit über das hinaus, was ein blosses Instrument zur Kontrolle der Lohnsummen leisten könnte.

## 3. Falls der Staatsrat die erste Frage nicht beantworten kann, welche Mittel und Instrumente gedenkt er einzusetzen, um sie beantworten zu können?

Wie bereits in den Antworten zu den Fragen 1 und 2 gesagt, können mit den gegenwärtigen und künftigen Instrumenten (Evalfri, Logib, spezielle Rekrutierungssoftware und generell der PGKV) die Rahmenbedingungen für die Lohngleichheit zwischen Frau und Mann verbessert werden. Der Staat hat nicht im Sinn, andere Instrumente einzusetzen oder neue Instrumente zu entwickeln.

In diesem Zusammenhang seien die strategischen Ziele des PGKV in Erinnerung gerufen, die er validiert hat:

- > Nr. 1: Der Staat Freiburg evaluiert die Standardprozesse für Rekrutierung, Anstellung und Karriere hinsichtlich der Gleichstellung der Geschlechter und optimiert diese im Bedarfsfall.
- > Nr. 2: Um eine ausgewogene Vertretung von Frau und Mann in den mittleren, oberen und obersten Kaderpositionen schrittweise zu erreichen, legt jede Direktion in diesem Bereich statistische Ziele fest und leitet daraus spezifische Massnahmen – ausgenommen sind Quotenregelungen – zur Zielerreichung ab.
- > Nr. 3: Der Staat Freiburg integriert die Gleichstellungsthematik in sein Nachwuchsförderprogramm.
- > Nr. 4: Der Staat Freiburg leistet seinen Kadermitarbeitenden konkrete Unterstützung für die Anwendung von flexiblen Arbeitszeitmodellen.
- > Nr. 5: Der Staat Freiburg unterstützt seine Mitarbeitenden bei der Verbesserung der Vereinbarkeit von familiären/privaten Verpflichtungen und der Entwicklung ihrer beruflichen Karrieren.

Rahmenbedingung zur strategischen Zielerreichung: Der Staat Freiburg evaluiert periodisch die Umsetzung der strategischen Ziele und kommuniziert erreichte Fortschritte. Er passt seine Strategie und die entsprechenden Massnahmen hinsichtlich einer kontinuierlichen Optimierung der Chancengleichheit und der Vereinbarkeit von Familie/Privatleben und Beruf an.

Diese Zielsetzungen zeigen die breite Ausrichtung des Aktionsplans. Die «Messbarkeit» gehört unbestrittenmassen dazu, ist aber viel breiter gefasst, und es geht um weit mehr als die blosser Kontrolle der Lohngleichheit. Die Massnahmen des PGKV und die Beurteilung ihrer Auswirkungen dürften

<sup>1</sup> Idem, S. 11 und 24

jedoch mittelfristig zu einer Verbesserung der Lohngleichheit zwischen Frau und Mann führen.

Mit Hilfe des PGKV sollte der Staat in der Lage sein, ein im Bereich Chancengleichheit von Frau und Mann und Vereinbarkeit von Familie/Privatleben und Beruf beispielhafter Arbeitgeber zu werden.

4. *Strebt der Staatsrat, wie dies die Stadt Freiburg gemacht hat, auch die Equal-Salary-Zertifizierung an?*

Der Staatsrat hat sich verpflichtet, den PGKV einzuführen, der die Gleichstellung umfassender angeht und nicht bloss hinsichtlich Lohngleichheit betrachtet, sondern vielmehr unter dem Aspekt der Chancengleichheit, zu der die Lohngleichheit gehört. Statt sich auf eine private externe und lediglich auf den Lohnaspekt begrenzte Expertise abzustützen, fördert der PGKV eine partizipative Methode, die auch darauf abzielt, die Unternehmenskultur in den verschiedenen Fragen in Zusammenhang mit der Gleichstellung voranzubringen. Demzufolge setzt der Staatsrat den Schwerpunkt auf die Umsetzung des PGKV. Die Einführung einer Equal-Salary-Zertifizierung oder allfälliger anderer Instrumente wird nach der Umsetzung des PGKV geprüft.

5. *Oder gedenkt der Staatsrat das Logib-Tool zu installieren?*

Wie bereits in der Antwort auf die Fragen 1, 2 und 3 gesagt, wird Logib regelmässig für vom Staatsrat in Auftrag gegebene Lohnerhebungen eingesetzt. Logib gehört zu den Instrumenten, mit denen die Lohnsituation zwischen den Geschlechtern periodisch untersucht werden kann: Er stellt einen der Parameter dar, die über den Stand der Gleichstellung Aufschluss geben. Der nun seit einigen Jahren eingeführte PGKV befindet sich momentan im Stadium, in dem der nächste Massnahmenzug basierend auf einer breiten Teilnahme genehmigt werden muss.

Den 2. Juni 2015.

## **Question 2015-CE-85 Hubert Dafflon Stagiaires, les nouveaux esclaves! Qu'en est-il dans le canton de Fribourg?**

### **Question**

L'émission «*Temps présent*» du 26.2.2015 a mis en lumière que dans l'arc lémanique de plus en plus d'emplois sont déguisés en stages non payés. Connus à l'étranger, ce phénomène devient un passage obligé avant un premier emploi. Ainsi des jeunes universitaires qui ont terminé leurs études acceptent des stages non payés pendant un an ou deux, faute de trouver un premier emploi rémunéré. Mais comment font-ils à 28 ou 30 ans sans salaire? Ils sont alors à la charge des parents, de l'assurance chômage ou de l'assistance. Certains secteurs sont particulièrement touchés par cette problématique: la culture, la communication, le marketing, les orga-

nisations internationales, les ONG ainsi que les start-up. Il s'agit souvent de sociétés internationales ou d'entreprises n'ayant pas de conventions collectives. De toute évidence ces sociétés abusent de la situation et ce dumping salarial crée de toute pièce une distorsion économique et une concurrence déloyale.

1. Qu'en est-il dans le canton de Fribourg?
2. Est-ce que le Service de l'emploi et les inspecteurs constatent un tel phénomène socialement et politiquement inacceptable?

Le 19 mars 2015.

### **Réponse du Conseil d'Etat**

L'émission de la RTS «*Temps Présent*», diffusée le 26 février 2015, aborde la question des stages non rémunérés pour de jeunes adultes ayant terminé une formation supérieure. Ces jeunes se voient contraints d'accepter des stages sans salaire pour acquérir une première expérience professionnelle, condition sine qua non pour obtenir un premier poste de travail.

Si, à première vue, le statut de stagiaire n'est pas remis en question, ce sont bien plus les conditions de réalisation du stage qui sont mises sur le devant de la scène. De plus, l'émission ne parle pas du tout des stages d'information, d'observation ou de (pré)formation. Elle se concentre uniquement sur les stages de 6 mois et plus, pour des jeunes personnes entre 25 et 30 ans, issues de formations supérieures, à la recherche d'un premier emploi dans les cantons de Vaud et de Genève.

Les jeunes, qui font état de ces situations présentées comme des cas de dumping salarial et social par un intervenant syndical, ont été engagés auprès d'institutions internationales et auprès de différents musées. Pour la plupart, ils ont fait leurs offres d'emploi en toute connaissance de cause, puisque les annonces précisaient que ces stages étaient non rémunérés.

1. *Qu'en est-il dans le canton de Fribourg?*

Si on s'en tient aux contours et aux propos de l'émission, le canton de Fribourg n'est d'emblée pas concerné par la problématique des organismes internationaux qui ont leur siège à Genève. Pour ce qui est des stagiaires dans un musée, leur engagement relève du Service du personnel et d'organisation (SPO) à l'instar de toutes les places de stages mises au concours au sein de l'administration cantonale. Dans ce cas de figure, les règles adoptées par le Conseil d'Etat sont clairement établies et prévoient une rémunération adaptée aux types de stage et à l'âge des stagiaires. Le SPO fait la distinction entre stages pré-professionnels, stages avant et pendant une formation et stages post-formation. En ce qui concerne les stages après une formation, objets de la présente question, les directives distinguent encore 3 cas de figure selon les formations initiales (titulaires de CFC/maturité professionnelle, bachelor ou master). Les stages sont généralement prévus pour une durée de 6 mois et sont presque tous rémunérés. Seuls deux types de stages ne sont pas rémunérés, il s'agit des

stages pré-professionnels (avant CFC) d'une semaine et des stages durant la formation d'assistante en gestion et administration de trois semaines.

Les différentes instructions ainsi que les places de stage vacantes sont, si elles sont annoncées, toutes publiées sur le site internet du SPO et accessibles à tout public. Il est à noter que l'Hôpital fribourgeois et le Réseau fribourgeois de santé mentale gèrent de manière indépendante les demandes de stages plus spécifiques au secteur de la santé, mais toujours selon les directives du SPO ([http://www.fr.ch/spo/fr/pub/doc/formation/jeunes\\_demandeurs.htm](http://www.fr.ch/spo/fr/pub/doc/formation/jeunes_demandeurs.htm)) approuvées par le Conseil d'Etat.

2. *Est-ce que le Service de l'emploi et les inspecteurs constatent un tel phénomène socialement et politiquement inacceptable?*

En ce qui concerne les autres branches économiques du canton, les inspecteurs de l'emploi du Service public de l'emploi (SPE), chargés des contrôles au sein des entreprises, n'ont pas noté ou mis à jour de telles pratiques extrêmes. Ils vouent toujours une attention particulière à ces positions de stagiaires et vérifient systématiquement les conditions d'octroi de ce statut. Ils examinent notamment si le stagiaire bénéficie d'une supervision par un collègue de travail plus aguerri et s'il occupe un poste accessoire ou surnuméraire, non indispensable à la bonne marche de l'entreprise. Dans les cas du contrôle du marché du travail, il s'agit plutôt de vérifier si la personne perçoit le salaire usuel propre à sa profession ou un salaire inférieur pour un stage à durée déterminée. Le SPE n'a encore jamais été confronté à des abus dans ce domaine.

Il est bien clair que si des situations, aussi extrêmes que celles dépeintes dans l'émission de la RTS, étaient portées à la connaissance de l'organe de contrôle du SPE, cette information serait immédiatement transmise à la Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail (CEMT) qui diligenterait une enquête dans l'entreprise et/ou la branche concernée.

Il est important de préciser que contrairement à ce que laisse entendre la remarque concernant les sources de revenus des personnes en stages, les jeunes universitaires ayant terminé leurs études et acceptant des stages non payés de un ou deux ans ne peuvent en aucun cas recevoir des indemnités de chômage en parallèle. Les stages organisés dans le cadre de l'assurance chômage sont soumis à des critères précis en lien avec un projet professionnel et à un contrôle strict des Offices régionaux de placement (ORP) portant sur les conditions de travail et le versement des indemnités de chômage.

Le 27 mai 2015.

## **Anfrage 2015-CE-85 Hubert Dafflon Praktikanten, die neuen Sklaven!**

### **Wie steht es damit im Kanton Freiburg?**

#### **Anfrage**

Die Sendung «*Temps présent*» vom 26.2.2015 hat aufgedeckt, dass am Genferseebogen immer mehr Arbeitsplätze als unbezahlte Praktika daherkommen. Das im Ausland bekannte Phänomen entwickelt sich zu einem erzwungenen Schritt vor einer Erstanstellung. So akzeptieren junge Studienabgänger unbezahlte Praktika während ein oder zwei Jahren, weil sie keine bezahlte Erstanstellung finden. Wie kommen sie aber mit 28 oder 30 Jahren ohne Lohn aus? Sie hängen finanziell von den Eltern, der Arbeitslosenversicherung oder der Sozialhilfe ab. Bestimmte Branchen sind besonders stark von diesem Problem betroffen: die Kultur, die Kommunikation, das Marketing, die internationalen Organisationen, die nicht-staatlichen Organisationen und die Start-ups. Es handelt sich oft um internationale Firmen oder um Unternehmen ohne Gesamtarbeitsverträge. Ganz offensichtlich nutzen diese Firmen die Situation aus. Dieses Lohndumping führt direkt zu Wettbewerbsverzerrungen wenn nicht gar zu unlauterem Wettbewerb.

1. Wie steht es damit im Kanton Freiburg?
2. Stellen das Amt für den Arbeitsmarkt und seine Inspektoren ebenfalls ein derartiges sozial und politisch nicht vertretbares Phänomen fest?

Den 19. März 2015.

#### **Antwort des Staatsrats**

Die Sendung «*Temps Présent*» der RTS, die am 26. Februar 2015 ausgestrahlt wurde, befasst sich mit der Frage von unbezahlten Praktika für junge Erwachsene mit einer abgeschlossenen höheren Ausbildung. Diese jungen Leute sehen sich gezwungen, unbezahlte Praktika anzunehmen, um erste Berufserfahrungen zu sammeln – eine *Conditio sine qua non*, um einen ersten Arbeitsplatz zu ergattern.

Das Absolvieren eines Praktikums an sich wurde nicht bemängelt, sondern vielmehr die Bedingungen, unter denen diese Praktika vergeben werden. Ausserdem spricht die Sendung nicht von Informations-, Ausbildungs- oder Berufsvorbereitungspraktika beziehungsweise von Schnupperlehren. Sie konzentriert sich einzig auf Praktika ab sechs Monaten für junge Erwachsene zwischen 25 und 30 Jahren, die eine höhere Ausbildung abgeschlossen haben und eine erste Anstellung in den Kantonen Waadt und Genf suchen.

Die jungen Erwachsenen, die von dieser von einem Gewerkschafter als Lohn- und Sozialdumping bezeichneten Praxis erzählen, wurden von internationalen Organisationen und verschiedenen Museen angestellt. Die meisten von ihnen haben sich in Kenntnis der Lage beworben, da die Inserate darauf hinwiesen, dass diese Praktika unbezahlt sind.

### 1. Wie steht es damit im Kanton Freiburg?

Wenn man sich auf den Inhalt der Sendung beschränkt, so ist der Kanton Freiburg nicht von der Problematik der internationalen Organisationen betroffen, die ihren Sitz in Genf haben. Was die Praktika in einem Museum betrifft, so ist das Amt für Personal und Organisation (POA) für die Anstellung zuständig wie für alle Praktikumsplätze, die in der Kantonsverwaltung ausgeschrieben werden. Für derartige Stellen gelten klare, vom Staatsrat verabschiedete Regeln, die eine angemessene Entlohnung je nach Praktikurstyp und Alter der Praktikantin oder des Praktikanten vorsehen. Das POA unterscheidet zwischen Praktika vor, während und nach der Ausbildung. In Bezug auf die Praktika nach der Ausbildung, die Gegenstand dieser Anfrage sind, unterscheiden die Richtlinien drei Fälle anhand der Ausbildung (EFZ/Berufsmaturität, Bachelor, Master). Die Praktika dauern in der Regel sechs Monate und werden fast alle entlohnt. Nur zwei Arten von Praktika werden nicht entlohnt: die einwöchigen Berufswahlpraktika (vor einer Lehre) und die dreiwöchigen Praktika während der Ausbildung zur oder zum Fachangestellten für Verwaltung.

Die verschiedenen Weisungen sowie die freien Praktikumsstellen, sofern sie gemeldet wurden, sind auf der Website des POA öffentlich zugänglich. Erwähnenswert ist ferner, dass das freiburger spital und das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit Praktikumsanfragen im Gesundheitssektor selbständig bearbeiten, sich aber ebenfalls an die vom Staatsrat genehmigten Richtlinien des POA halten ([http://www.fr.ch/spo/fr/pub/doc/formation/jeunes\\_demandeurs.htm](http://www.fr.ch/spo/fr/pub/doc/formation/jeunes_demandeurs.htm)).

### 2. Stellen das Amt für den Arbeitsmarkt und seine Inspektoren ebenfalls ein derartiges sozial und politisch nicht akzeptables Phänomen fest?

In den anderen Wirtschaftszweigen des Kantons haben die Arbeitsmarktinspektoren des Amtes für den Arbeitsmarkt (AMA), die mit den Kontrollen in den Unternehmen beauftragt sind, keine derartigen extremen Praktiken festgestellt oder aufgedeckt. Sie kontrollieren diese Praktikumsstellen stets mit besonderer Aufmerksamkeit und prüfen systematisch die Bedingungen, unter denen sie laufen. Sie prüfen insbesondere, ob die Praktikantin oder der Praktikant von einer erfahreneren Person begleitet wird, und ob es sich bei der Praktikumsstelle um eine ergänzende oder überzählige Stelle handelt, die für den reibungslosen Betrieb des Unternehmens nicht unerlässlich ist. Bei den Arbeitsmarktkontrollen wird vor allem kontrolliert, ob die Person einen berufsüblichen Lohn oder für ein zeitlich befristetes Praktikum einen darunter liegenden Lohn erhält. Das AMA war bisher noch nie mit einem Missbrauch auf diesem Gebiet konfrontiert.

Sollte das Kontrollorgan des AMA Kenntnis von einer derart extremen Situation erhalten, wie die, die in der Sendung der RTS beschrieben wurden, würde es diese Information sofort der Kantonalen Kommission für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt weiterleiten, die im betreffenden Unternehmen oder in der betreffenden Branche eine Untersuchung einleiten würde.

Zum Schluss muss noch erwähnt werden, dass entgegen den Aussagen, die in der Anfrage bezüglich der Einkommen von Praktikanten gemacht werden, junge Universitätsabgängerinnen und Universitätsabgänger, die derartige ein- oder zweijährige unbezahlte Praktika akzeptieren, keinesfalls gleichzeitig Arbeitslosentaggelder beziehen können. Die im Rahmen der Arbeitslosenversicherung organisierten Praktika richten sich nach genauen Kriterien in Verbindung mit dem Berufsprojekt und werden von den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) hinsichtlich der Arbeitsbedingungen und der Auszahlung der Arbeitslosenentschädigung streng kontrolliert.

Den 27. Mai 2015.

## Question 2015-CE-86 Emanuel Waeber Création de la Fondation pour l'efficacité énergétique dans les bâtiments publics

### Question

Je prie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes concernant la création de la Fondation pour l'efficacité énergétique dans les bâtiments publics:

1. Un des mandats fondamentaux des autorités concerne les techniques énergétiques et l'amélioration de l'efficacité énergétique. Le contrôle continu de l'efficacité énergétique de l'ensemble des bâtiments publics du canton en fait partie. Le Conseil d'Etat aurait dû prendre des mesures adéquates depuis plusieurs années. Pour quelles raisons ne l'a-t-il pas fait?
2. Pourquoi est-il nécessaire de préfinancer le projet alors que, au moment de la création de la fondation, on savait déjà qu'une indemnisation serait directement allouée à l'association energo?
3. Pourquoi n'a-t-on pas utilisé les compétences existantes au sein de notre école d'ingénieurs?
4. Sur la base des informations disponibles, on peut supposer que la question de l'efficacité énergétique des bâtiments a également été débattue dans le cadre de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK). A quels résultats ces discussions ont-elles abouti? Comment les autres cantons se positionnent-ils par rapport à cette thématique?

Le 19 mars 2015.

### Réponse du Conseil d'Etat

Les objectifs de la politique énergétique adoptés en 2009 par le Conseil d'Etat visent à atteindre la société à 4000 Watts, avec comme priorités l'utilisation efficace des ressources énergétiques et la substitution des énergies fossiles par des énergies renouvelables. Par ailleurs, dans ce contexte en particulier, l'Etat et les communes doivent jouer un rôle d'exem-

plarité et des règles précises ont été définies afin d'aller dans cette direction. Par exemples, les nouvelles constructions et les bâtiments assainis doivent respecter les exigences du label Minergie-P ou -A, les installations d'éclairages publics doivent être optimisées au plus tard jusqu'en 2018 et la production de chaleur doit passer aux énergies renouvelables. D'une manière plus générale, tel que mentionné dans la loi sur l'énergie, dans l'ensemble de leurs activités législative, administrative et d'exploitation de leurs biens, l'Etat et les communes doivent tenir compte de la nécessité d'utiliser rationnellement l'énergie, d'en diversifier les sources d'approvisionnement et de favoriser l'utilisation des énergies renouvelables.

Ceci étant précisé, le Conseil d'Etat répond aux différentes questions comme suit:

1. *Un des mandats fondamentaux des autorités concerne les techniques énergétiques et l'amélioration de l'efficacité énergétique. Le contrôle continu de l'efficacité énergétique de l'ensemble des bâtiments publics du canton en fait partie. Le Conseil d'Etat aurait dû prendre des mesures adéquates depuis plusieurs années. Pour quelles raisons ne l'a-t-il pas fait?*

Depuis plusieurs années déjà, l'Etat a entrepris différentes actions afin de réduire la consommation énergétique dans l'exploitation de ses biens, sur la base de l'analyse détaillée de la consommation énergétique d'une partie importante de son parc immobilier. Par exemple, des horloges ont été installées sur des installations de ventilation afin de mieux les exploiter en fonction de l'occupation des locaux, ou des éclairages ont été assainis par des luminaires à faible consommation et s'enclenchant en fonction de la présence des personnes.

2. *Pourquoi est-il nécessaire de préfinancer le projet alors que, au moment de la création de la fondation, on savait déjà qu'une indemnisation serait directement allouée à l'association energo?*

Il est important de rappeler que la Fondation Energo n'a pas de but lucratif et vise principalement à réduire de 15% à 20% la consommation d'énergie dans les bâtiments publics du canton, sans que le budget d'exploitation du bâtiment ne soit impacté pour le travail réalisé. Il est prévu de débiter en 2015 par le secteur hospitalier (y compris les homes), de poursuivre dès 2016 avec les premiers bâtiments de l'Etat et, finalement, d'inclure les bâtiments communaux dans les années à venir. Avec le principe appliqué, la Fondation se voit rembourser ses frais (essentiellement le travail des ingénieurs) par les économies d'énergie réalisées. Puis, le remboursement terminé, l'essentiel des économies reviendront à l'exploitant et le solde servira essentiellement à la formation continue du personnel afin de maintenir, et même de parfaire, le niveau des connaissances acquises.

En résumé, la Fondation Energo permettra d'optimiser et de coordonner au mieux toutes les actions qui seront réalisées dans les années à venir dans les bâtiments publics du canton afin de réduire sensiblement la consommation d'énergie et de contribuer à atteindre les objectifs de politique énergé-

tique du canton. L'Etat, le secteur hospitalier et les communes bénéficieront également de toute la structure professionnelle de l'Association Energo ([www.energo.ch](http://www.energo.ch)) ayant à son actif des résultats probants dans le domaine de l'efficacité énergétique en Suisse ces dernières années.

3. *Pourquoi n'a-t-on pas utilisé les compétences existantes au sein de notre école d'ingénieurs?*

Depuis le début du projet, il a clairement été prévu d'associer la Haute école d'ingénierie et d'architecture de Fribourg (HEIA-FR) à ce projet.

Toutefois, la Fondation doit préalablement consolider ses bases de fonctionnement et débiter avec ses premières études de bâtiments dans un contexte très spécifique. En outre, la participation de l'EIA-FR nécessitera de former des personnes et de mettre en place une structure adaptée au niveau de l'école. Par conséquent, cette participation pourra devenir effective uniquement après une période de mise en route des activités de la Fondation Energo.

4. *Sur la base des informations disponibles, on peut supposer que la question de l'efficacité énergétique des bâtiments a également été débattue dans le cadre de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK). A quels résultats ces discussions ont-elles abouti? Comment les autres cantons se positionnent-ils par rapport à cette thématique?*

En janvier 2015, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK), présidée depuis 2010 par le Directeur de l'énergie du canton de Fribourg, a adopté le nouveau Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC 2014, [www.endk.ch](http://www.endk.ch)). Celui-ci prévoit notamment, à son art. 1.47 relatif au «Principe d'exemplarité des pouvoirs publics», que la consommation d'électricité sera réduite de 20% par rapport à celle de 1990 d'ici 2030, et que l'approvisionnement en chaleur sera entièrement assuré sans recours aux combustibles fossiles d'ici 2050.

Par conséquent, avec la création de la Fondation Energo, l'Etat de Fribourg a fait preuve d'initiative et sa démarche est pionnière en Suisse. Ceci a également été relevé par la Cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), et dont l'Office en charge de l'énergie reconnaît l'Association Energo comme étant un centre de compétence majeur pour l'efficacité énergétique dans les institutions publics et privées à grande consommation d'énergie.

Le 27 mai 2015.

—

## Anfrage 2015-CE-86 Emanuel Waeber Gründung Stiftung Energieeffizienz

### Anfrage

Der Staatsrat wird im Zusammenhang mit der Gründung einer Stiftung zur Energieeffizienz eingeladen, auf nachfolgende Fragen Auskunft zu geben.

1. Die kontinuierliche Überprüfung der Energieeffizienz sämtlicher öffentlicher Gebäude des Kantons gehört zur energietechnischen und effizienzsteigernden Kernaufgabe des Kantons. Aus welchen Gründen hat der Staatsrat nicht bereits vor Jahren entsprechende Massnahmen ergriffen?
2. Weshalb wird eine Vorfinanzierung des Projektes benötigt, wenn bereits bei der Gründung bekannt ist, dass eine finanzielle Abgeltung direkt der Stiftung Energo zufliesst?
3. Weshalb wurde in dieser Angelegenheit nicht die vorhandene Kompetenz der hiesigen Ingenieurschule in Anspruch genommen?
4. Anhand der vorliegenden Informationen, kann davon ausgegangen werden, dass das Thema der Gebäudeenergieeffizienz ebenfalls im Rahmen der Konferenz der Kantonalen Energiedirektoren (EnDK) traktandiert und besprochen wurde. Welches sind die Resultate dieser Diskussion und wie ist die Haltung der übrigen Kantone dazu?

Den 19. März 2015.

### Antwort des Staatsrats

Die 2009 vom Staatsrat verabschiedete Energiepolitik zielt darauf ab, die 4000-Watt-Gesellschaft zu erreichen, indem vor allem die Energieeffizienz gesteigert und die fossilen Energieträger durch erneuerbare Energien ersetzt werden. Der Kanton und die Gemeinden müssen auf diesem Gebiet mit gutem Beispiel vorangehen, weshalb Regeln aufgestellt wurden, die in diese Richtung gehen. Zum Beispiel müssen Neubauten und sanierte Bauten die Anforderungen des Minergie-P- oder Minergie-A-Standards erfüllen. Die öffentliche Beleuchtung muss bis spätestens 2018 optimiert werden und für die Wärmeerzeugung müssen erneuerbare Energiequellen verwendet werden. Ganz allgemein schreibt das Energiegesetz vor, dass Kanton und Gemeinden überall bei ihrer gesetzgeberischen und administrativen Tätigkeit und bei der Bewirtschaftung ihrer Güter die Notwendigkeit der rationalen Energienutzung, der Diversifikation der Energiequellen und der Förderung erneuerbarer Energien berücksichtigen.

Dies vorausgeschickt beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Die kontinuierliche Überprüfung der Energieeffizienz sämtlicher öffentlicher Gebäude des Kantons gehört zur energietechnischen und effizienzsteigernden Kernaufgabe des Kantons. Aus welchen Gründen hat der Staatsrat*

*nicht bereits vor Jahren entsprechende Massnahmen ergriffen?*

Bereits seit mehreren Jahren macht der Staat verschiedene Anstrengungen, um den Stromverbrauch bei der Bewirtschaftung seiner Güter zu reduzieren. Zu diesem Zweck analysiert er im Detail den Stromverbrauch eines Grossteils seines Immobilienbestands. Beispielsweise wurden Zeitschaltuhren an den Lüftungsanlagen installiert, damit ihr Betrieb besser mit der Nutzung der Räume übereinstimmt, und die Beleuchtung wurde durch Stromsparlampen ersetzt, die mit Bewegungsmeldern gesteuert werden.

2. *Weshalb wird eine Vorfinanzierung des Projektes benötigt, wenn bereits bei der Gründung bekannt ist, dass eine finanzielle Abgeltung direkt der Stiftung Energo zufliesst?*

Die Stiftung Energo ist nicht gewinnorientiert und zielt hauptsächlich darauf ab, den Energieverbrauch in den öffentlichen Gebäuden des Kantons um 15 bis 20% zu reduzieren, ohne das Betriebsbudget des Gebäudes durch die Arbeiten zu tangieren. Es ist vorgesehen, im Jahr 2015 mit dem Spitalsektor (einschliesslich der Heime) zu beginnen, im Jahr 2016 die Arbeiten mit den ersten Gebäuden des Kantons fortzusetzen und zum Schluss in den darauf folgenden Jahren auch die Gebäude der Gemeinden zu optimieren. Mit dem vorgesehenen Finanzierungsmodell werden die Kosten, die der Stiftung entstehen, durch die realisierten Einsparungen zurückerstattet (hauptsächlich die Arbeit der Ingenieure). Sind die Kosten zurückerstattet, geht der grösste Teil der Einsparungen an den Betreiber und der Rest wird hauptsächlich für die Weiterbildung des Personals eingesetzt, damit der erworbene Kenntnisstand erhalten und verbessert werden kann.

Zusammenfassend wird es die Stiftung Energo erlauben, alle in den kommenden Jahren anstehenden Massnahmen an den öffentlichen Gebäuden zu optimieren und bestmöglich zu koordinieren, damit der Energieverbrauch spürbar gesenkt werden kann. Auf diese Weise soll dazu beigetragen werden, dass der Kanton seine energiepolitischen Ziele erreicht. Der Staat, der Spitalsektor und die Gemeinden kommen zudem in den Genuss der gesamten Fachstrukturen des Vereins Energo ([www.energo.ch](http://www.energo.ch)), der in der Schweiz in den vergangenen Jahren überzeugende Resultate im Bereich der Energieeffizienz erzielt hat.

3. *Weshalb wurde in dieser Angelegenheit nicht die vorhandene Kompetenz der hiesigen Ingenieurschule in Anspruch genommen?*

Seit Beginn des Projekts war vorgesehen, die Hochschule für Technik und Architektur Freiburg (HTA-FR) daran zu beteiligen.

Die Stiftung muss jedoch vorgängig ihre Betriebsgrundlagen festigen und ihre ersten Gebäudestudien in einem sehr spezifischen Kontext lancieren. Ausserdem müssen Fachleute ausgebildet und geeignete Strukturen in der HTA-FR eingerichtet werden, damit sich die Hochschule am Projekt beteiligen kann. Deshalb kann die HTA-FR erst einbezogen werden, wenn die Stiftung die Startphase ihrer Aktivität abgeschlossen hat.

4. *Anhand der vorliegenden Informationen, kann davon ausgegangen werden, dass das Thema der Gebäudeenergieeffizienz ebenfalls im Rahmen der Konferenz der Kantonalen Energiedirektoren (EnDK) traktandiert und besprochen wurde. Welches sind die Resultate dieser Diskussion und wie ist die Haltung der übrigen Kantone dazu?*

Im Januar 2015 hat die Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK), die seit 2010 unter dem Vorsitz des Volkswirtschafts- und Energiedirektors des Kantons Freiburg steht, die neuen Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich verabschiedet (MuKEN 2014, [www.endk.ch](http://www.endk.ch)). Diese sehen insbesondere unter Punkt 1.47 «Grundsatz Vorbild öffentliche Hand» vor, dass der Stromverbrauch bis 2030 um 20% gegenüber dem Niveau von 1990 gesenkt und die Wärmeversorgung bis 2050 vollkommen ohne fossile Brennstoffe realisiert wird.

Mit der Gründung der Stiftung Energo zeigt der Staat Freiburg Initiative und übernimmt damit die Pionierrolle in der Schweiz. Dies wurde auch von der Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), unterstrichen. Das ihr unterstellte Bundesamt für Energie anerkennt den Verein Energo im Übrigen als ein führendes Kompetenzzentrum für die Energieeffizienz in öffentlichen und privaten Institutionen mit grossem Energieverbrauch.

Den 27. Mai 2015.

### **Question 2015-CE-92 Nicolas Kolly/Gilles Schorderet Route Marly–Matran: mesures d’accompagnement (rapport Transitec 2009)**

#### **Question**

Nous avons pris connaissance de la réponse du Conseil d’Etat à la question écrite 2014-CE-292 concernant la liaison routière Marly–Matran.

Nous regrettons que cette liaison ne soit plus une priorité pour le Conseil d’Etat.

Dans la réponse à cet instrument parlementaire, le Conseil d’Etat informe que les comptages de voitures à la route de Chésalles étaient les suivants: 2500 voitures par jour en 2007, 2700 en 2009 et 2600 en 2014. Or, il ressort d’un comptage en 2012 que 3700 voitures par jour transitent par cette route (étude Transitec du 04.06.2012: comptages automatiques du 8 mai au 14 mai 2012). Aujourd’hui, en tenant en compte l’évolution démographique ainsi que de l’augmentation du parc automobile dans le canton, le nombre de voitures tran-

sitant par cette route est probablement plus proche des 4000 voitures/jour (TJM).

1. Les TJM sur la route de Chésalles ont-ils été minimisés dans la réponse à la question écrite 2014-CE-292?
2. Combien de véhicules par jour transitent par la route de Chésalles en 2015?
3. Quels TJM pour la route de Chésalles ont été pris en compte dans l’étude de 2013 qui considérait que la route Marly–Matran présentait une utilité «faible»?

Le Conseil d’Etat expose que la route Marly–Matran pourrait être réalisée éventuellement vers 2030, mais dans tous les cas après «la réalisation des mesures d’amélioration des conditions de circulation des bus et les aménagements en faveur des modes doux» ceci conformément au Rapport Transitec de 2009. Parmi ces mesures figurent la réalisation de voies de bus continues en entrée de Fribourg (ainsi que les mesures de priorisation aux carrefours), entre Marly–Gérine (terminus ligne 1) et Pérolles. L’échéancier pour ces mesures prévoit cette réalisation en 2015 (mise en service en décembre 2015). Il est impératif que ces mesures soient réalisées dans le respect de cet échéancier afin d’améliorer la fluidité du trafic à cette entrée de Fribourg, puisque la route Marly–Matran n’est plus à l’ordre du jour pour le Gouvernement cantonal.

4. Quand vont être réalisées les mesures d’amélioration des conditions de circulation des bus (ainsi que les mesures de priorisation aux carrefours) et les aménagements en faveur des modes doux entre Marly–Gérine (terminus ligne 1) et Pérolles?
5. Est-ce que les mesures préalables à la construction sont terminées (acquisition des terrains, permis de construire, etc.)?
6. Qui devra supporter les charges de construction et d’entretien de ces nouvelles pistes de bus (canton, commune)?

Le 26 mars 2015.

#### **Réponse du Conseil d’Etat**

1. *Les TJM sur la route de Chésalles ont-ils été minimisés dans la réponse à la question écrite 2014-CE-292?*

Non, les chiffres du trafic journalier moyen (TJM) mentionnés dans la réponse du 9 février 2015 à la question écrite 2014-CE-292 des députés Nicolas Kolly et Gilles Schorderet n’ont pas été minimisés. Les TJM mesurés par l’Etat de Fribourg et ceux par des bureaux d’études comme Transitec ne prennent pas toujours en compte les mêmes facteurs: l’endroit du comptage, les systèmes utilisés ou la période de comptage peuvent différer, ce qui influe bien évidemment sur les résultats. Des manifestations ponctuelles ou des travaux peuvent également expliquer la différence constatée. En l’occurrence, l’endroit du comptage du bureau Transitec en 2012 n’est pas le même que celui du canton.

De nouvelles mesures seront effectuées fin 2015 par le Service de la mobilité du canton et permettront d’établir une moyenne qui sera ajustée (voir point 2).



2. *Combien de véhicules par jour transitent par la route de Chésalles en 2015?*

Le comptage routier réalisé à la route de Chésalles en 2014, s'inscrit dans le cadre de la campagne quinquennale de comptages routiers 2014–2015 sur les routes cantonales fribourgeoises dont les données serviront à établir le plan de charge de trafic 2015, valable 5 ans. La route de Chésalles, bien qu'étant communale, a été intégrée à cette campagne pour observer la répartition des flux de trafic suite à l'ouverture du Pont de la Poya et à des fins de calibrage du modèle de trafic pour la route de liaison Marly–Matran. De nouvelles mesures seront effectuées fin 2015. La moyenne des comptages, qui s'étendent sur des périodes de 7 jours, sera ajustée sur la base des courbes de variation caractéristiques des normes édictées par l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS), en fonction de la période de comptage et du type de trafic (pendulaire, régional, loirs). Les résultats seront publiés en 2016.

3. *Quels TJM pour la route de Chésalles ont été pris en compte dans l'étude de 2013 qui considérait que la route Marly–Matran présentait une utilité «faible»?*

L'étude *Evaluation et priorisation des routes de contournement*, parue en novembre 2013, prend en compte les chiffres du trafic journalier moyen mesurés en 2010 sur les routes cantonales lors de la campagne quinquennale de comptage routier. Ces chiffres ont permis, avec d'autres données, d'établir le modèle de trafic 2030 du canton de Fribourg, modèle qui a servi à l'évaluation du potentiel d'amélioration de la fluidité des différents projets de routes de contournement. Ce potentiel d'amélioration est l'un des 17 indicateurs utilisés dans l'analyse d'utilité des projets. L'estimation des coûts (coûts d'investissement, d'exploitation et d'entretien) complète la méthode et permet d'établir un rapport entre l'utilité calculée et les moyens financiers nécessaires (rapport coûts–utilité).

A noter qu'une réactualisation de l'étude sera faite en 2016. Elle prendra en considération les charges de trafic mesurées dans le cadre de la campagne quinquennale de comptages routiers 2014–2015 du canton de Fribourg.

4. *Quand vont être réalisées les mesures d'amélioration des conditions de circulation des bus (ainsi que les mesures de priorisation aux carrefours) et les aménagements en faveur des modes doux entre Marly–Gérine (terminus ligne 1) et Pérolles?*

La Ville de Fribourg, qui jouit d'une délégation de compétence pour le développement des projets sur les routes cantonales sises sur son territoire, se charge des études sur le tronçon Pont de Pérolles–Ecole d'ingénieurs. Le Service des ponts et chaussées, quant à lui, s'occupe des études de mise en place des mesures d'amélioration des conditions de circulation des bus et des aménagements en faveur de la mobilité douce entre le carrefour de la Grangette et le pont de Pérolles. Des études d'assainissement du bruit routier et d'intégration de parois de protection sont menées conjointement et ont un effet non négligeable sur le calendrier général. Une commission, pré-

sidée par l'Ingénieur cantonal et réunissant des représentants de l'Agglomération de Fribourg, des deux communes ainsi que des services de l'Etat concernés, a été instituée afin d'échanger les informations et de coordonner les procédures des deux secteurs.

Le besoin étant moins urgent sur le secteur Marly–Gérine–carrefour de la Grangette (une bande cyclable existe déjà sur le premier tronçon, un itinéraire cyclable parallèle à la route cantonale via le chemin des Epinettes sur le second et les bus ne sont qu'occasionnellement pris dans les bouchons), il sera étudié ultérieurement en collaboration étroite avec la commune de Marly qui envisage une adaptation majeure du carrefour à Marly–Cité.

Sous réserve des incertitudes liées à de tels projets réalisés en site urbain (oppositions, recours) les travaux devraient pouvoir débuter dans le courant de l'année 2017 et s'achever courant 2019. La coordination avec les travaux d'assainissement phonique explique en grande partie le décalage avec le calendrier prévu dans le rapport Transittec.

5. *Est-ce que les mesures préalables à la construction sont terminées (acquisition des terrains, permis de construire, etc.)?*

Du côté cantonal, outre le changement de gabarit de la route destiné à y insérer une voie bus et des bandes cyclables, le projet présente de multiples facettes notamment en matière de protection contre le bruit routier ainsi que d'évacuation et de traitement des eaux de chaussées. Avant sa mise à l'enquête publique prévue début 2016, le dossier sera mis à l'examen préalable dans le courant du mois de juillet 2015. Les procédures d'acquisition pourront alors débuter.

Du côté de la Ville de Fribourg, le planning est similaire: mise en examen préalable prévue pour juin/juillet 2015 et mise à l'enquête fin 2015/début 2016.

6. *Qui devra supporter les charges de construction et d'entretien de ces nouvelles pistes de bus (canton, commune)?*

Le financement de l'aménagement, de l'entretien et de l'exploitation des voies bus devra encore faire l'objet d'une décision de la part du Conseil d'Etat.

Le 18 mai 2015.

—

**Anfrage 2015-CE-92 Nicolas Kolly/Gilles Schorderet  
Strasse Marly–Matran:  
Begleitmassnahmen (Bericht Transittec 2009)**

**Anfrage**

Wir haben die Antwort des Staatsrats auf die schriftliche Anfrage 2014-CE-292 über die Strassenverbindung Marly–Matran zur Kenntnis genommen.

Wir bedauern, dass diese Verbindung für den Staatsrat nicht mehr vordringlich ist.

In der Antwort auf diesen parlamentarischen Vorstoss teilt der Staatsrat mit, dass eine Verkehrszählung in der Route de Chésalles zu folgenden Ergebnissen führte: 2500 Autos im Tag im Jahr 2007, 2700 im Jahr 2009 und 2600 im Jahr 2014. Eine Zählung aus dem Jahr 2012 zeigt, dass 3700 Autos im Tag diese Strasse befahren (Transitec-Studie vom 04.06.2012: automatische Zählungen vom 8. bis 14. Mai 2012). Wenn man die Bevölkerungsentwicklung und die Zunahme des Wagenparks im Kanton berücksichtigt, liegt die Zahl der Autos, die durch diese Strasse fahren, heute wahrscheinlich näher bei 4000 Autos im Tag (DTV).

1. Wurden die DTV-Zahlen in der Antwort auf die schriftliche Anfrage 2014-CE-292 heruntergespielt?
2. Wie viele Fahrzeuge fahren 2015 durch die Route de Chésalles?
3. Welche DTV-Zahlen wurden für die Route de Chésalles in der Studie von 2013, die zum Schluss kam, dass die Strasse Marly-Matran einen «geringen» Nutzen hat, berücksichtigt?

Der Staatsrat erläutert, dass die Strasse Marly-Matran allenfalls gegen 2030 realisiert werden könnte, aber gemäss Transitec-Bericht von 2009 auf jeden Fall nach «der Realisierung der Massnahmen zur Verbesserung des Busverkehrs und den Einrichtungen für den Langsamverkehr». Zu diesen Massnahmen gehört die Schaffung von fortlaufenden Busspuren auf der Stadteinfahrt Freiburg (und die Massnahmen zur Priorisierung an den Kreuzungen), zwischen Marly-Gérine (Endstation der Linie 1) und Pérolles. Der Zeitplan für diese Massnahmen sieht vor, dass sie 2015 (Inbetriebnahme im Dezember 2015) realisiert werden. Es ist unbedingt nötig, dass diese Massnahmen gemäss diesem Zeitplan realisiert werden, damit der Verkehr auf dieser Einfallssache nach Freiburg verflüssigt wird, da die Strasse Marly-Matran für die Kantonsregierung nicht mehr auf der Tagesordnung steht.

4. Wann werden die Massnahmen zur Verbesserung des Busverkehrs (und die Massnahmen zur Priorisierung an den Kreuzungen) und die Einrichtungen für den Langsamverkehr zwischen Marly-Gérine (Endstation der Linie 1) und Pérolles realisiert?
5. Sind die Massnahmen zur Vorbereitung des Baus beendet (Landerwerb, Baubewilligung usw.)?
6. Wer muss die Ausgaben für den Bau und den Unterhalt der neuen Busspuren übernehmen (Kanton, Gemeinde)?

Den 26. März 2015.

## Antwort des Staatsrats

1. *Wurden die DTV-Zahlen in der Antwort auf die schriftliche Anfrage 2014-CE-292 heruntergespielt?*

Nein, die Zahlen des durchschnittlichen täglichen Verkehrs (DTV), die in der Antwort vom 9. Februar 2015 auf die schriftliche Anfrage 2014-CE-292 der Grossräte Nicolas

Kolly und Gilles Schorderet erwähnt wurden, waren nicht heruntergespielt worden. Der DTV, der vom Staat Freiburg gemessen wurde, und derjenige, der von Studienbüros wie Transitec ermittelt wurde, berücksichtigen nicht immer dieselben Faktoren: der Ort der Zählung, die benutzten Systeme und der Zeitpunkt der Zählung können verschieden sein, was natürlich einen Einfluss auf die Ergebnisse hat. Auch punktuelle Veranstaltungen oder Arbeiten können den festgestellten Unterschied erklären. In diesem Fall ist der Ort der Zählung, den Transitec 2012 gewählt hat, nicht der gleiche wie derjenige des Kantons.

Ende 2015 führt das Amt für Mobilität neue Messungen durch, mit denen ein Durchschnitt ermittelt und nachher justiert werden kann (siehe Punkt 2).

2. *Wie viele Fahrzeuge fahren 2015 durch die Route de Chésalles?*

Die Verkehrszählung, die 2014 auf der Route de Chésalles durchgeführt wurde, ist Teil der fünfjährigen Verkehrszählungskampagne 2014/15 auf den Freiburger Kantonsstrassen; deren Daten dienen dazu, den Verkehrsbelastungsplan 2015, der 5 Jahre lang gültig ist, zu erstellen. Die Route de Chésalles ist zwar eine Gemeindestrasse, wurde aber trotzdem in diese Kampagne aufgenommen, damit die Aufteilung der Verkehrsflüsse nach der Eröffnung der Poyabrücke beobachtet und das Verkehrsmodell für die Verbindungsstrasse Marly-Matran eingestellt werden können. Ende 2015 werden neue Messungen durchgeführt. Der Durchschnitt der Zählungen, die sich jeweils über 7 Tage erstrecken, wird aufgrund der charakteristischen Variationskurve der Vereinigung Schweizer Strassenfachleute (VSS) je nach Messzeitraum und Verkehrsart (Pendel-, Regional-, Freizeitverkehr) justiert. Die Ergebnisse werden 2016 veröffentlicht.

3. *Welche DTV-Zahlen wurden für die Route de Chésalles in der Studie von 2013, die zum Schluss kam, dass die Strasse Marly-Matran einen «geringen» Nutzen hat, berücksichtigt?*

Die Studie *Evaluation und Priorisierung von Umfahrungsstrassen*, die im November 2013 erschienen ist, berücksichtigt die Zahlen des durchschnittlichen täglichen Verkehrs, die 2010 anlässlich der fünfjährigen Verkehrszählungskampagne auf den Kantonsstrassen gemessen wurden. Mit diesen Zahlen und weiteren Daten konnte das Verkehrsmodell 2030 des Kantons Freiburg erstellt werden; dieses Modell diene dazu, zu beurteilen, welches Potenzial zur Verbesserung der Flüssigkeit die verschiedenen Projekte für Umfahrungsstrassen haben. Dieses Verbesserungspotenzial ist einer der 17 Indikatoren, die bei der Untersuchung der Nützlichkeit der Projekte verwendet werden. Die Schätzung der Kosten (Investitions-, Betriebs- und Unterhaltskosten) vervollständigt die Methode und ermöglicht es, ein Verhältnis zwischen dem berechneten Nutzen und den nötigen finanziellen Mitteln zu berechnen (Kosten-Nutzen-Verhältnis).

Es sei darauf hingewiesen, dass die Studie 2016 reaktualisiert wird. Dabei wird die Verkehrsbelastung, die im Rahmen

der fünfjährigen Verkehrszählungskampagne 2014/15 des Kantons Freiburg gemessen wurde, berücksichtigt.

4. *Wann werden die Massnahmen zur Verbesserung des Busverkehrs (und die Massnahmen zur Priorisierung an den Kreuzungen) und die Einrichtungen für den Langsamverkehr zwischen Marly-Gérine (Endstation der Linie 1) und Pérolles realisiert?*

Die Stadt Freiburg, die über eine Kompetenzdelegation für die Entwicklung von Projekten auf den Kantonsstrassen auf ihrem Gebiet verfügt, übernimmt die Studien auf dem Abschnitt Pérolles-Brücke-Hochschule für Technik und Architektur. Das Tiefbauamt beschäftigt sich mit den Studien zur Schaffung der Massnahmen zur Verbesserung der Voraussetzungen für den Busverkehr und der Einrichtungen für den Langsamverkehr zwischen der Grangette-Kreuzung und der Pérolles-Brücke. Gleichzeitig werden Studien zur Lärmsanierung und zum Bau von Schutzwänden durchgeführt; sie haben eine nicht vernachlässigbare Auswirkung auf den allgemeinen Zeitplan. Eine Kommission unter dem Vorsitz des Kantonsingenieurs, der Vertreterinnen und Vertreter der Agglomeration Freiburg, der beiden Gemeinden und der betreffenden Dienststellen des Staates angehören, wurde geschaffen, um Informationen auszutauschen und die Verfahren in den beiden Abschnitten zu koordinieren.

Da der Bedarf auf dem Abschnitt Marly-Gérine-Grangette-Kreuzung weniger dringend ist (ein Radstreifen existiert schon auf dem ersten Abschnitt, eine Radroute parallel zur Kantonsstrasse über den Chemin des Epinettes auf dem zweiten, und die Busse stecken nur gelegentlich im Stau), wird er später in Zusammenarbeit mit der Gemeinde Marly, die eine grössere Anpassung der Kreuzung Marly-Cité plant, geprüft.

Die Arbeiten dürften im Verlauf des Jahres 2017 beginnen können und im Jahr 2019 beendet sein; Ungewissheiten in Zusammenhang mit solchen Projekten, die in städtischem Gebiet realisiert werden, (Einsprachen, Beschwerden) bleiben vorbehalten. Die Koordination mit den Lärmsanierungsarbeiten erklärt grösstenteils die Abweichung vom Zeitplan, der im Transitec-Bericht vorgesehen war.

5. *Sind die Massnahmen zur Vorbereitung des Baus beendet (Landerwerb, Baubewilligung usw.)?*

Auf Seiten des Kantons hat das Projekt nebst der Änderung des Profils der Strasse, um eine Busspur und Radstreifen einzufügen, viele weitere Aspekte, namentlich beim Lärmschutz und bei der Strassenwasserbehandlung. Das Dossier wird im Verlauf des Monats Juli 2015 einer Vorprüfung unterzogen, bevor es wie geplant Anfang 2016 öffentlich aufgelegt wird. Die Erwerbsverfahren können dann beginnen.

Auf Seiten der Stadt Freiburg ist die Planung ähnlich: Die Vorprüfung ist auf Juni/Juli 2015 und die öffentliche Auflage auf Ende 2015/Anfang 2016 geplant.

6. *Wer muss die Ausgaben für den Bau und den Unterhalt der neuen Busspuren übernehmen (Kanton, Gemeinde)?*

Die Finanzierung des Baus, des Unterhalts und des Betriebs der Busspuren muss noch in einer Entscheidung des Staatsrats geregelt werden.

Den 18. Mai 2015.

**Question 2015-CE-93 Laurent Thévoz/  
Patrice Morand  
Cohérence et conformité du plan  
d'aménagement local de la commune  
de Bulle avec le plan directeur de  
l'agglomération MOBUL?**

et

**Question 2015-CE-98 Patrice Morand  
Assainissement terrain Bultech/Decobul**

**Question Laurent Thévoz et Patrice Morand**

Bulle fait partie de l'agglomération MOBUL avec les communes de Morlon, Le Pâquier, Riaz et Vuadens. L'agglomération a élaboré un plan directeur d'agglomération (PDA) que le Conseil d'Etat a approuvé en juin 2012. Son contenu est donc liant pour toutes les autorités et aussi pour la commune de Bulle, pour le cas qui nous intéresse.

Parallèlement à l'élaboration de ce PDA, la commune de Bulle a effectué une révision générale de son plan d'aménagement local (PAL). Il fut mis en consultation publique en janvier-mars 2010, puis une nouvelle fois en février-mars 2011. Le Conseil d'Etat a approuvé le PAL de la commune de Bulle en décembre 2012, c'est-à-dire six mois après qu'il ait adopté le PDA de l'agglomération. Il faut encore rappeler que le même bureau d'urbanisme a été chargé de l'élaboration de ces deux documents de planification.

Selon l'article 32, al. 2 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), les communes ont l'obligation d'adapter leur PAL aux plans directeurs régionaux. Cette obligation est rappelée dans le décret d'approbation du Conseil d'Etat. Dans le cas de la commune de Bulle, cette adaptation aurait dû être facilitée par le fait que le PDA était antérieur à son PAL.

La commune de Bulle, lors de l'élaboration de son PAL, et l'administration cantonale, lors de l'examen de sa conformité au PDA, auraient donc dû être attentives, en particulier, au respect des deux objectifs suivants du PDA:

- > «Contenir l'urbanisation à l'intérieur du périmètre compact d'agglomération» et
- > «Préserver les espaces agricoles à vocations spécifiques et les espaces paysagers à proximité immédiate de l'agglomération (Bouleyres, Sautaux, [...])».

Après avoir consulté et comparé ces deux documents de planification, nous avons relevé au moins trois situations où le PAL contredit de manière flagrante le PDA et en particulier ses objectifs d'urbanisation et protection des terres agricoles.

C'est le cas dans les trois espaces suivants:

- > Le PDA définit comme espace vert agricole à vocation spécifique l'espace situé à l'intersection entre le chemin des Crêts et celui des Mosseires, alors que le PAL fait de ce même espace une zone mixte, déjà occupée il est vrai par un hôtel. Un édifice de bureaux est, de plus, en voie de construction, actuellement!
- > Les parcelles Bultech et WIB à la rue Auguste-Majeux sont enregistrées en tant qu'espace vert dans le PDA, alors que le PAL en fait, lui, une zone mixte à haute densité. Un projet y a été mis à l'enquête en octobre 2014, uniquement pour des logements (78 logements).
- > Le secteur Le Carry est considéré par le PDA et par le PAL comme zone à bâtir de réserve, c'est-à-dire se situant «hors de toute priorité d'urbanisation». Or, dans ce même secteur, des constructions sont actuellement en cours et certaines se trouvent même au-delà de la zone à bâtir de réserve!

Nous aimerions souligner que ces trois espaces se trouvent tous hors du périmètre compact d'agglomération, tel que défini par le PDA, et que les dispositions du PAL de la commune de Bulle contredisent donc clairement et significativement les deux objectifs du PDA cités précédemment.

Le cas du secteur Le Carry attire particulièrement l'attention en raison d'une opération évidente de mitage du territoire. Le projet de Bultech est, lui, particulièrement problématique en raison de son atteinte au paysage, d'accès TIM inadaptés et de l'absence de desserte en TP pour une zone à haute densité (hors du périmètre compact!).

Ces trois propositions d'aménagement contenues dans le PAL de Bulle sont d'autant plus incompréhensibles que le PDA définit à l'intérieur du périmètre compact d'agglomération beaucoup de terrains en zone à bâtir qui peuvent être construits ou densifiés.

Nous nous permettons en conséquent de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis que les délais d'approbation, respectivement du PDA de MOBUL et du PAL de la commune de Bulle ont permis un examen adéquat de la conformité du PAL de la commune de Bulle au PDA?
2. Au moment d'examiner la conformité du PAL de la commune de Bulle au PDA, comment le Conseil d'Etat a-t-il apprécié les trois situations citées ci-dessus? A-t-il estimé que le PAL respectait le contenu du PDA et si oui, pourquoi?
3. Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis que ces incohérences nuisent gravement au bon aménagement de l'agglomération et de la commune de Bulle? Si non, pourquoi? Si oui, que pense-t-il entreprendre pour corriger ces situations?

L'augmentation des droits à bâtir concédés aux propriétaires des terrains aux abords de Bouleyres lors de la dernière révision du PAL n'est pas conforme au PDA.

4. Pour rétablir une situation conforme au contenu du PDA, les droits à bâtir additionnels concédés aux abords de Bouleyres doivent-ils être, légalement parlant, indemnisés et si oui, par qui (le canton, la commune) ou bien peuvent-ils être simplement supprimés pour être contraires au PDA et aux modifications du plan directeur cantonal (PDCant) de novembre 2010?

Selon la LATeC, art. 27 al. 3, le Conseil d'Etat est compétent pour signer la convention de prestations accompagnant le projet d'agglomération. D'entente avec la communauté régionale, il veille à mettre en place les mécanismes nécessaires à la mise en œuvre coordonnée et contraignante de cette convention.

5. Une telle convention a-t-elle été signée avec MOBUL pour assurer la mise en œuvre coordonnée et contraignante du projet d'agglomération de Bulle? Si oui, les mécanismes prévus permettent-ils de contribuer à résoudre les problèmes soulevés ici? Si non, le Conseil d'Etat pense-t-il intervenir, comment et quand?
6. Sur quelle base légale l'Etat doit-il participer financièrement (450 000 francs) à l'assainissement du site contaminé de Bultech?

Le 26 mars 2015.

### Question Patrice Morand

Sur quelle base légale, l'Etat et la Confédération doivent-ils prendre à leur charge le coût de l'assainissement des terrains pollués par une entreprise?

Combien coûtera aux collectivités (Confédération-Etat-Commune) cet assainissement?

Le 30 mars 2015.

### Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat rappelle que le PDA en vigueur est un plan directeur régional soumis aux articles 26 et suivants LATeC. Il a pour objectif de fixer les principes pour les domaines qu'il traite et de répartir les tâches entre l'agglomération bulloise et les communes; il définit également les mesures à entreprendre et identifie les projets à réaliser pour le développement territoriale de l'agglomération (art. 28 al. 1 LATeC). Dès son approbation par le Conseil d'Etat, le PDA lie les autorités cantonales, les autorités communales et les régions voisines (art. 32 al. 1 LATeC); a contrario, il n'a pas d'effet direct et contraignant sur les propriétaires fonciers. Matériellement, le PDA comprend plusieurs textes encadrés et quatre cartes, dont le plan de synthèse «Urbanisation et paysage» qui forment son contenu liant. Il est également

composé de différents chapitres qui forment le rapport explicatif (art. 28 al. 2 LATeC); ce rapport n'a pas de portée liante.

Par décision du 3 mai 2011, le Conseil d'Etat a approuvé, sous certaines conditions, le contenu liant du PDA. Le 19 juin 2012, le Conseil d'Etat a approuvé le contenu liant du PDA modifié conformément aux exigences qui avaient été fixées dans sa décision du 3 mai 2011.

Il convient de souligner qu'afin d'atteindre certains des objectifs fixés par le PDA (notamment densifier les parties centrales de l'agglomération, éviter l'étalement urbain, préserver les espaces agricoles à vocation spécifique et les espaces paysagers à proximité immédiate de l'agglomération; cf. objectifs sectoriels, ad 3. Objectifs, p. 9), un périmètre compact d'agglomération a été défini, lequel a précisément pour but de contenir l'étalement urbain et stimuler le développement vers l'intérieur de l'agglomération (U5. Définition du périmètre de l'agglomération). Ainsi, en matière d'aménagement local, des extensions de zones à bâtir ne peuvent en principe se faire qu'à l'intérieur de ce périmètre, lequel, en d'autres termes, a un effet contraignant pour la planification des nouvelles zones à bâtir. En référence aux trois secteurs concernés par la présente question, l'espace situé à l'intersection entre le chemin des Crêts et celui des Mosseires, ainsi que les parcelles Bultech et WIB à la rue Auguste-Majeux se trouvent partiellement hors de ce périmètre; le secteur Carry se situe quant à lui entièrement à l'extérieur du périmètre en question.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire communal, cette compétence incombe à l'autorité communale (art. 34 al. 1 et 36 al. 1 LATeC), laquelle entreprend les travaux nécessaires pour mener à bien la révision de son PAL. C'est également elle qui adopte les plans et leur réglementation avant de transmettre l'ensemble du dossier au canton pour approbation. Contrairement au PDA, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'approuver la révision générale d'un PAL; cette prérogative revient à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) (art. 86 al. 3 LATeC). En l'occurrence, le 19 décembre 2012, la DAEC a partiellement approuvé la révision générale du PAL de la commune de Bulle. Cette révision générale consistait en l'adaptation des PAL des anciennes communes fusionnées de Bulle et de La Tour-de-Trême à la nouvelle LATeC et à son règlement d'exécution du 1<sup>er</sup> décembre 2009 (ReLATeC). Lors de cette révision générale, les trois secteurs en question, qui étaient légalisés en zone à bâtir depuis la précédente approbation du PAL datant du 31 mars 2004, sont restés affectés à cette zone, même si, matériellement, des changements d'affectation ont eu lieu; en revanche, il n'a été procédé à aucune extension de la zone à bâtir dans ces secteurs.

## Réponses aux questions

1. *Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis que les délais d'approbation respectivement du PDA de MOBUL et du PAL de la commune de Bulle ont permis un examen adéquat de la conformité du PAL de la commune de Bulle au PDA?*

Se référant à la chronologie relative aux différentes étapes d'aménagement du PAL de la commune de Bulle et du PDA de MOBUL (examens préalables, mises à l'enquête publique, adoptions et approbations), il apparaît tout d'abord que, lorsque la commune a entrepris les premiers travaux liés à la révision générale de son PAL – laquelle avait pour but d'harmoniser les PAL des communes de Bulle et de la Tour-de-Trême –, le contenu du PDA n'avait pas encore été établi. Par ailleurs, lorsque la commune a mis son dossier à l'enquête publique, le PDA n'avait pas encore été approuvé par le Conseil d'Etat. C'est donc à l'aune des principes généraux de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) et des critères fixés par le PDCant que la commune a établi son dossier d'aménagement. Toutefois, il est vrai que, lors de son adoption, le PDA était en vigueur depuis un peu plus d'un mois.

A cet égard, et bien que la période entre l'adoption du PAL par la commune et l'approbation du PDA ait été relativement courte, le Conseil d'Etat estime que le temps à disposition de la commune pour analyser la conformité de son dossier d'aménagement avec le plan supérieur, et si nécessaire, prendre les mesures adéquates pour parvenir à cette conformité, était suffisant compte tenu de la cohérence entre ces deux documents (cf. ad réponse à la question 2 ci-après).
2. *Au moment d'examiner la conformité du PAL de la commune de Bulle au PDA, comment le Conseil d'Etat a-t-il apprécié les trois situations citées ci-dessus? A-t-il estimé que le PAL respectait le contenu du PDA et si oui, pourquoi?*

Comme déjà indiqué préliminairement, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, mais à la DAEC d'approuver un PAL (art. 86 al. 3 ReLATeC). Dans le cadre de son analyse du dossier, la DAEC se doit d'approuver les plans et leur réglementation qui ont été mis à l'enquête par l'autorité communale, sur la base du préavis de synthèse établi par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA). A cet égard, le Conseil d'Etat constate qu'à moins que le dossier d'examen final diffère considérablement du dossier d'examen préalable, le SeCA doit s'en tenir aux considérations émises dans son préavis de synthèse d'examen préalable et ne peut ainsi pas s'en écarter sans motif objectif.

En l'espèce, s'agissant des trois secteurs intéressés, s'appuyant sur l'analyse faite par le SeCA, la DAEC a constaté ce qui suit:

  - > ces trois secteurs étaient déjà affectés en zone à bâtir, avant la mise à l'enquête publique de la révision générale du PAL de la commune.
  - > Plus particulièrement, par décision du 31 mars 2004 de la DAEC, l'espace situé à l'intersection entre le chemin des Crêts et celui des Mosseires avait été affecté à la zone mixte, les parcelles Bultech et WIB à la rue Auguste-Majeux avaient été affectées à la zone d'activités et le secteur Carry avait été affecté à la zone résidentielle faible densité;
  - > ces secteurs étaient tous partiellement construits et donc considérés comme largement bâtis au sens de l'article 15

de l'ancienne loi fédérale sur l'aménagement du territoire qui était en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2014 (aLAT);

- > pour ces secteurs, aucune extension de la zone à bâtir n'avait été mise à l'enquête dans le cadre de la révision générale du PAL.

En outre, lorsque la DAEC a examiné les trois secteurs en question à la lumière du PDA, plus particulièrement du plan de synthèse, il est certes apparu que ceux-ci se trouvaient effectivement partiellement ou totalement hors du périmètre compact d'agglomération. Cela étant, il convient de rappeler que ce périmètre a essentiellement pour objectif de contenir l'étalement urbain et stimuler le développement vers l'intérieur de l'agglomération, ce qui fait que toute nouvelle planification de zone à bâtir est en principe exclue à l'extérieur de celui-ci (ad. Définition du périmètre compact d'agglomération, p. 57). Néanmoins, sur la base des travaux effectués dans le cadre du PDA et de l'objectif dévolu à ce dernier, le Conseil d'Etat constate que le PDA n'impose nullement que les zones à bâtir légalisées ou les parties de ces zones situées hors du périmètre compact d'agglomération soient dézonées. Ainsi, seules des limites pour les futures extensions des zones à bâtir sont fixées par le biais du périmètre compact d'agglomération.

Partant, même si ces trois secteurs ne font pas partie dudit périmètre, c'est sur la base des principes généraux de la aLAT et du PDCant, ainsi que des objectifs voulus par le PDA, que la DAEC a approuvé les mesures envisagées par la commune, compte tenu de leurs caractéristiques (cf. secteurs partiellement construits).

3. *Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis que ces incohérences nuisent gravement au bon aménagement de l'agglomération et de la commune de Bulle? Si non, pourquoi? Si oui, que pense-t-il entreprendre pour corriger ces situations?*

Au vu des considérations émises ci-avant, il n'y a pas de contradiction entre ces deux instruments. Ainsi, le Conseil d'Etat ne voit pas dans quelle mesure l'application simultanée du PDA et du PAL porterait atteinte à l'aménagement de l'agglomération et de la commune bulloise.

Toutefois, le Conseil d'Etat conçoit que le périmètre compact d'agglomération puisse parfois sembler incohérent à première vue si le PDA est lu de manière partielle ou si les effets de ce périmètre ne sont pas connus (cf. réponse 2 ci-avant). En effet, il est indispensable que la lecture des documents cartographiques tienne compte des textes liants; en l'espèce, la lecture du plan de synthèse est indissociable des textes encadrés. L'on comprend ainsi que le périmètre compact d'agglomération est un instrument directeur – et non pas un instrument d'affectation – qui vise uniquement les extensions futures de l'urbanisation. Par conséquent, ce périmètre ne remet pas en question les zones existantes construites ou partiellement construites.

4. *Pour rétablir une situation conforme au contenu du PDA, les droits à bâtir additionnels concédés aux abords de Bouleyres doivent-ils être, légalement parlant, indemnisés et si oui, par qui (le canton, la commune) ou*

*bien peuvent-ils être simplement supprimés pour être contraires au PDA et aux modifications du PDCant de novembre 2010?*

En référence à la réponse ci-avant (ad question N° 3), aucune contradiction ne résulte du PAL et du PDA approuvés/en vigueur. Ainsi, les possibilités d'utilisation du sol, respectivement les droits à bâtir qui ont été concédés suite à l'approbation de la révision générale du PAL ne sont pas contraires au PDCant. Il n'y a dès lors pas de nécessité de les remettre en cause.

5. *Une telle convention a-t-elle été signée avec MOBUL pour assurer la mise en œuvre coordonnée et contraignante du projet d'agglomération de Bulle? Si oui, les mécanismes prévus permettent-ils de contribuer à résoudre les problèmes soulevés ici? Si non, le Conseil d'Etat pense-t-il intervenir, comment et quand?*

Un *Accord sur les prestations*, portant sur la partie transport et urbanisation du projet d'agglomération bulloise, a été signé entre la Confédération, l'Etat de Fribourg et Mobul le 23 mai 2011. Le canton s'y engage, dans le cadre de ses compétences, à «réaliser les mesures» mentionnées dans l'accord, «à veiller (...) à ce que les différents organes du canton et des communes engagent et réalisent les mesures» et à mettre «tout en œuvre pour éviter qu'une mauvaise réalisation ne mette en danger le présent accord».

Au niveau de l'urbanisation, les mesures faisant l'objet de cet accord concernent l'élaboration d'un plan directeur régional appelé PDA et la réalisation d'études de plans d'aménagement de détail (PAD) pour certains secteurs; il est également prévu que les PAL soient établis conformément aux principes du PDA. Aucun mécanisme destiné à résoudre d'éventuels problèmes de contradictions entre le PDA et un PAL n'y est projeté.

Au surplus, sur la base des réponses apportées aux questions 3 et 4, il n'y a pas de problème nécessitant une intervention du Conseil d'Etat.

6. *Sur quelle base légale l'Etat doit-il participer financièrement (450 000 francs) à l'assainissement du site contaminé de Bultech?*

Au préalable, il sied de souligner que deux questions écrites ont été déposées à ce propos. Etant donné que ces deux objets sont similaires et concernent la prise en charge de coûts par les collectivités publiques, le Conseil d'Etat répond aux deux questions dans la présente réponse.

La loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) précise à l'article 32d que «la collectivité publique compétente prend à sa charge la part de frais due par les personnes à l'origine des mesures, qui ne peuvent être identifiées ou qui sont insolubles». Cette part de frais est communément appelée coûts de défaillance. Au niveau cantonal, le législateur a décidé, avec l'adoption de la loi cantonale du 7 septembre 2011 sur les sites pollués (LSites), que la collectivité publique qui prend en charge cette part de frais est l'Etat (art. 9 al. 2).

Les coûts de défaillance qui doivent être pris en charge par l'Etat sont financés via le Fonds cantonal des sites pollués institué par la LSites (art. 21 et 26). Pour rappel, ce Fonds est principalement alimenté par des taxes prélevées lors de la mise en décharge de déchets.

La Confédération subventionne les collectivités publiques à raison de 40% des coûts imputables lorsqu'elles doivent prendre en charge des coûts de défaillance. Ce subventionnement est fixé dans la LPE (art. 32e al. 3 let. b).

Le terrain sur lequel se trouvait l'entreprise Bultech à Bulle a fait l'objet de plusieurs investigations au sens de l'ordonnance fédérale du 26 août 1998 sur les sites contaminés (OSites). Ces études ont démontré le besoin d'assainissement à des fins de protection des eaux souterraines, et ceci indépendamment de tout projet de construction. La variante d'assainissement retenue est une méthode de traitement in situ dont le coût est évalué à un peu plus de 370 000 francs. A ces coûts doivent être ajoutés les montants déjà engagés pour les études préalables qui sont de l'ordre de 195 000 francs. Le montant total des démarches nécessaires pour ce site en lien avec l'application des dispositions légales sur les sites pollués est donc estimé à ce jour à 565 000 francs.

La pollution du sous-sol du site a eu lieu entre 1972 et 1980, période au cours de laquelle le site était exploité par la société Decobul SA.

La DAEC a rendu une décision sur la répartition des frais le 16 juillet 2012 pour ce site en application de l'art. 32d LPE. Elle fixe que 80% des coûts incombent à Decobul SA, en tant que perturbateur par comportement, et 20% à Bultech Précision SA en tant que perturbateur par situation. Etant donné que Decobul SA a été dissoute et radiée du Registre du commerce le 27 juin 2001, la part de frais en lien avec la problématique des sites pollués qui lui revient doit être prise en charge par l'Etat, au vu des dispositions de la LPE et de la LSites rappelées ci-dessus.

Ainsi, la prise en charge des 565 000 francs estimés à ce jour pour les mesures nécessaires sur ce terrain en lien avec l'OSites est prévue comme suit: 275 000 francs par l'Etat, 180 000 francs par la Confédération et 110 000 francs pour le perturbateur par situation. Cette répartition des coûts a été acceptée par l'OFEV le 28 janvier 2015

Le 12 mai 2015.

—

## **Anfrage 2015-CE-93 Laurent Thévoz/ Patrice Morand Kohärenz und Übereinstimmung der Ortsplanung der Gemeinde Bulle mit dem Richtplan der Agglomeration MOBUL?**

und

## **Anfrage 2015-CE-98 Patrice Morand Sanierung des Standorts Bultech/Decobul**

### **Anfrage Laurent Thévoz und Patrice Morand**

Bulle gehört mit den Gemeinden Morlon, Le Pâquier, Riaz und Vuadens zur Agglomeration MOBUL. Die Agglomeration hat einen Agglomerationsrichtplan (ARP), den der Staatsrat im Juni 2012 genehmigt hat, ausgearbeitet. Sein Inhalt ist also für alle Behörden und auch für die Gemeinde Bulle im Fall, der uns interessiert, verbindlich.

Gleichzeitig zur Ausarbeitung des ARP führte die Gemeinde Bulle eine Generalrevision ihrer Ortsplanung (OP) durch. Sie wurde von Januar bis März 2010 und dann noch einmal von Februar bis März 2011 öffentlich aufgelegt. Der Staatsrat hat die OP der Gemeinde Bulle im Dezember 2012, d. h. sechs Monate nachdem er den ARP der Agglomeration erlassen hatte, genehmigt. Man muss noch darauf hinweisen, dass dasselbe Planungsbüro mit der Ausarbeitung dieser beiden Plandokumente beauftragt wurde.

Gemäss Artikel 32 Abs. 2 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG) sind die Gemeinden verpflichtet, ihre OP an die regionalen Richtpläne anzupassen. An diese Pflicht wird im Genehmigungsdekret des Staatsrats erinnert. Im Fall der Gemeinde Bulle hätte diese Anpassung dadurch erleichtert werden sollen, dass der ARP älter war als ihre OP.

Die Gemeinde Bulle hätte bei Ausarbeitung ihrer OP insbesondere darauf achten sollen, dass folgende zwei Ziele des ARP eingehalten werden, und auch die Kantonsverwaltung hätte bei der Prüfung der Übereinstimmung mit dem ARP diese Punkte beachten sollen:

- > «Beschränkung der Besiedlung auf den kompakten Agglomerationsperimeter» und
- > «Bewahrung des Landwirtschaftsgebiets mit besonderer Bestimmung und der Landschaften in der unmittelbaren Umgebung der Agglomeration (Bouleyres, Sautaux, [...])».

Nachdem wir die beiden Planungsdokumente eingesehen und verglichen hatten, stellten wir fest, dass in mindestens drei Fällen die OP dem ARP und namentlich den Zielen der Besiedlung und des Schutzes des Landwirtschaftslands deutlich widerspricht.

Das ist der Fall an den drei folgenden Orten:

- > Der ARP definiert den Ort bei der Kreuzung zwischen dem Chemin des Crêts und dem Chemin des Mosseires als Grünzone mit besonderer Bestimmung, während die OP aus demselben Ort eine gemischte Zone macht, wo schon ein Hotel steht. Zurzeit ist ausserdem noch ein Bürogebäude im Bau!
- > Die Parzellen Bultech und WIB an der Rue Auguste-Majeux sind im ARP als Grünzone eingetragen, während die OP daraus eine gemischte Zone mit hoher Nutzungsdichte macht. Im Oktober 2014 wurde ein Projekt nur für Wohnungen (78 Wohnungen) aufgelegt.
- > Der Sektor Le Carry wird vom ARP und von der OP als Reservebauzone, die sich «ausserhalb der vordringlichen Besiedlung» befindet, betrachtet. In diesem Sektor wird gegenwärtig gebaut, und einige Bauten befinden sich sogar ausserhalb der Reservebauzone!

Wir möchten unterstreichen, dass diese drei Räume ausserhalb des kompakten Agglomerationsperimeters, wie er im ARP definiert wird, liegen und dass die Bestimmungen der OP der Gemeinde Bulle den beiden vorher zitierten Zielen des ARP klar zuwiderlaufen.

Der Sektor Le Carry lenkt die Aufmerksamkeit aufgrund einer offensichtlichen Zersiedelung besonders auf sich. Das Projekt Bultech ist aufgrund der Auswirkung auf die Landschaft, der unzulänglichen Zufahrten für den motorisierten Individualverkehr und einer fehlenden Bedienung durch den ÖV für eine Zone mit hoher Nutzungsdichte (ausserhalb des kompakten Perimeters!) besonders problematisch.

Diese drei Gestaltungsvorschläge, die in der OP enthalten sind, sind umso unverständlicher, als der ARP innerhalb des kompakten Agglomerationsperimeters zahlreiche Grundstücke in der Bauzone, die bebaut oder verdichtet werden können, anbietet.

Wir möchten deshalb dem Staatsrat folgende Fragen stellen:

1. Teilt der Staatsrat die Meinung, dass die Fristen zur Genehmigung des ARP von MOBUL und der OP der Gemeinde Bulle eine angemessene Prüfung der Übereinstimmung der OP der Gemeinde Bulle mit dem ARP zuliessen?
2. Wie beurteilte der Staatsrat die oben beschriebenen drei Fälle, als er die Übereinstimmung der OP der Gemeinde Bulle mit dem ARP prüfte? War er der Meinung, dass die OP den Inhalt des ARP beachtet, und falls ja, weshalb?
3. Teilt der Staatsrat die Meinung, dass diese Inkohärenzen für die gute Planung in der Agglomeration und in der Gemeinde Bulle äusserst nachteilig sind? Falls nein, weshalb nicht? Falls ja, was gedenkt er zu unternehmen, um diese Situationen zu korrigieren?

Die Erhöhung des Baurechts, die den Besitzern der Grundstücke bei Bouleyres bei der letzten Revision der OP gewährt wurde, entspricht nicht dem ARP.

4. Müssen die bei Bouleyres gewährten zusätzlichen Baurechte gesetzlich gesehen entschädigt werden, um wieder eine Situation, die dem ARP entspricht, herzustellen, und falls ja, von wem (Kanton, Gemeinde)? Oder können

sie einfach aufgehoben werden, weil sie dem ARP und den Änderungen des kantonalen Richtplans (kantRP) vom November 2010 widersprechen?

Laut Artikel 27 Abs. 3 RPBG ist der Staatsrat zuständig, die Leistungsvereinbarung zum Agglomerationsprogramm zu unterzeichnen. Im Einvernehmen mit der Regiongemeinschaft sorgt er für eine koordinierte und verbindliche Umsetzung dieser Vereinbarung.

5. Wurde mit MOBUL eine solche Vereinbarung unterzeichnet, um eine koordinierte und verbindliche Umsetzung des Projekts Agglomeration Bulle sicherzustellen? Falls ja, können die vorgesehenen Mechanismen zur Lösung der hier erwähnten Probleme beitragen? Falls nein, gedenkt der Staatsrat einzuschreiten, wie und wann?
6. Auf welcher gesetzlichen Grundlage beruht die finanzielle Beteiligung des Staates (450 000 Fr.) an der Sanierung des belasteten Standorts Bultech?

Den 26. März 2015.

### Anfrage Patrice Morand

Auf welcher gesetzlichen Grundlage müssen der Staat und der Bund die Kosten für die Sanierung von Grundstücken, die von einem Unternehmen verschmutzt wurden, übernehmen?

Wieviel kostet diese Sanierung die öffentliche Hand (Bund-Staat-Gemeinde)?

Den 30. März 2015.

### Antwort des Staatsrats

Als Einleitung weist der Staatsrat darauf hin, dass der geltende ARP ein regionaler Richtplan ist, der den Artikeln 26 folgende RPBG untersteht. Er hat zum Zweck, Grundsätze für die darin behandelten Themen festzulegen und die Aufgaben zwischen der Agglomeration Bulle und den Gemeinden aufzuteilen. Er bestimmt die nötigen Massnahmen und legt die für die regionale Gebietsentwicklung zu verwirklichenden Projekte fest (Art. 28 Abs. 1 RPBG). Mit der Genehmigung durch den Staatsrat ist der regionale Richtplan für die kantonalen und kommunalen Behörden sowie für die benachbarten Regionen verbindlich (Art. 32 Abs. 1 RPBG); a contrario, hat er keine direkte und zwingende Wirkung auf die Grundeigentümer. Materiell umfasst der ARP mehrere Texte in Kästen und vier Karten, darunter den Übersichtsplan «Siedlungsentwicklung und Landschaft», die den verbindlichen Inhalt binden. Er setzt sich auch aus mehreren Kapiteln, die den erläuternden Bericht bilden, zusammen (Art. 28 Abs. 2 RPBG); dieser Bericht hat keine verbindliche Wirkung.

Mit Entscheid vom 3. Mai 2011 genehmigte der Staatsrat den verbindlichen Inhalt des ARP mit einigen Vorbehalten. Am



19. Juni 2012 genehmigte der Staatsrat den verbindlichen Teil des ARP, der gemäss den Anforderungen im Entscheid vom 3. Mai 2011 geändert worden war.

Man muss darauf hinweisen, dass ein kompakter Agglomerationsperimeter festgelegt wurde, um einige im ARP enthaltene Ziele zu erreichen (namentlich Verdichtung der zentralen Teile der Agglomeration, Verhinderung der Zersiedelung, Bewahrung des Landwirtschaftsgebiets mit besonderer Bestimmung und der Landschaften in unmittelbarer Nähe der Agglomeration); s. sektorielle Ziele, ad 3. Ziele, S. 9); mit diesem Perimeter wird genau das Ziel verfolgt, die Zersiedelung in Grenzen zu halten und die Entwicklung der Agglomeration nach innen zu fördern (U5. Festlegung des Agglomerationsperimeters). In der Ortsplanung können die Bauzonen deshalb grundsätzlich nur innerhalb dieses Perimeters vergrössert werden, so dass dieser tatsächlich eine zwingende Wirkung für die Planung neuer Bauzonen hat. Von den drei Sektoren, die in dieser Anfrage erwähnt werden, befinden sich der Ort bei der Kreuzung zwischen dem Chemin des Crêts und dem Chemin des Mosseires sowie die Parzellen Bultech und WIB an der Rue Auguste-Majeux teilweise ausserhalb dieses Perimeters; der Sektor Carry liegt seinerseits ganz ausserhalb des fraglichen Perimeters.

Für die Raumplanung der Gemeinde ist die Gemeindebehörde zuständig (Art. 34 Abs. 1 und 36 Abs. 1 RPBG); diese unternimmt die nötigen Arbeiten, um die Revision der OP durchzuführen. Sie erlässt auch die Pläne und die dazugehörigen Reglemente und übermittelt dann das ganze Dossier dem Kanton zur Genehmigung. Anders als beim ARP ist nicht der Staatsrat zuständig, um die allgemeine Revision der OP zu genehmigen; das ist das Recht der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) (Art. 86 Abs. 3 RPBG). In diesem Fall hat die RUBD am 19. Dezember 2012 die allgemeine Revision der OP der Gemeinde Bulle teilweise genehmigt. Diese allgemeine Revision bestand darin, die OP der ehemaligen Gemeinden Bulle und La Tour-de-Trême aus der Zeit vor dem Zusammenschluss an das neue RPBG und an das dazugehörige Ausführungsreglement vom 1. Dezember 2009 (RPBR) anzupassen. Bei dieser allgemeinen Revision wurden die drei fraglichen Sektoren, die seit der vorhergehenden Genehmigung der OP vom 31. März 2004 als Bauzonen legalisiert waren, in dieser Zone belassen, obwohl materiell Nutzungsänderungen stattgefunden haben; die Bauzone in diesen Sektoren wurde aber nicht erweitert.

## Antworten auf die Fragen

1. *Teilt der Staatsrat die Meinung, dass die Fristen zur Genehmigung des ARP von MOBUL und der OP der Gemeinde Bulle eine angemessene Prüfung der Übereinstimmung der OP der Gemeinde Bulle mit dem ARP zulassen?*

Betrachtet man die zeitliche Abfolge der verschiedenen Planungsetappen der OP der Gemeinde Bulle und des ARP von MOBUL (Vorprüfung, öffentliche Auflage, Annahme und Genehmigung), so zeigt sich zunächst, dass der Inhalt des ARP noch nicht feststand, als die Gemeinde die ersten

Arbeiten zur allgemeinen Revision ihrer OP – mit der die OP der Gemeinden Bulle und La Tour-de-Trême aufeinander abgestimmt werden sollten – in Angriff nahm. Ausserdem war der ARP vom Staatsrat noch nicht genehmigt worden, als die Gemeinde das Dossier öffentlich auflegte. Deshalb hat die Gemeinde ihr Planungsdossier gemäss den allgemeinen Grundsätzen des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) und den Kriterien des kantRP erstellt. Bei der Annahme war jedoch der ARP tatsächlich seit einem guten Monat in Kraft.

Obwohl die Zeit zwischen der Annahme der OP durch die Gemeinde und der Genehmigung des ARP relativ kurz war, ist der Staatsrat der Meinung, dass die Gemeinde angesichts des Zusammenhangs zwischen beiden Dokumenten genug Zeit hatte, um zu untersuchen, ob ihr Planungsdossier dem übergeordneten Plan entsprach, und wenn nötig die passenden Massnahmen zu ergreifen, um diese Entsprechung herzustellen (s. Antwort auf die Frage 2 unten).

2. *Wie beurteilte der Staatsrat die oben beschriebenen drei Fälle, als er die Übereinstimmung der OP der Gemeinde Bulle mit dem ARP prüfte? War er der Meinung, dass die OP den Inhalt des ARP beachtet, und falls ja, weshalb?*

Wie bereits gesagt wurde, ist nicht der Staatsrat, sondern die RUBD für die Genehmigung einer OP zuständig (Art. 86 Abs. 3 RPBR). Im Rahmen der Prüfung des Dossiers muss die RUBD die Pläne und die dazugehörigen Reglemente, die von der Gemeindebehörde aufgelegt wurden, aufgrund des Gesamtgutachtens des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA) genehmigen. Der Staatsrat stellt fest, dass das BRPA sich dabei an die Erwägungen in seinem Gesamtgutachten zur Vorprüfung halten muss und nicht ohne objektiven Grund davon abweichen darf, es sei denn, das Schlussprüfungsossier unterscheidet sich beträchtlich vom Vorprüfungsossier.

Da es in diesem Fall um drei konkrete Sektoren geht, hat die RUBD gestützt auf die Untersuchung des BRPA folgende Feststellungen gemacht:

- > Diese drei Sektoren waren schon in der Bauzone, bevor die OP der Gemeinde öffentlich aufgelegt wurde.
- > Genauer gesagt wurde der Ort bei der Kreuzung zwischen dem Chemin des Crêts und dem Chemin des Mosseires mit Entscheid der RUBD vom 31. März 2004 in die Mischzone eingeteilt, die Parzellen Bultech und WIB an der Rue Auguste-Majeux lagen in der Arbeitszone, und der Sektor Carry war als Wohnzone mit geringer Nutzungsdichte ausgeschieden.
- > Diese Sektoren waren alle teilweise bebaut und wurden deshalb als weitgehend bebaut im Sinne von Artikel 15 des alten Bundesgesetzes über die Raumplanung, das bis 1. Mai 2014 in Kraft war (altRPG), betrachtet.
- > Im Rahmen der allgemeinen Revision der OP wurde für diese Sektoren keine Erweiterung der Bauzone aufgelegt.

Als die RUBD die drei fraglichen Sektoren unter dem Gesichtspunkt des ARP, namentlich des Übersichtsplans, prüfte, kam sie ausserdem zum Ergebnis, dass sich diese tatsächlich teilweise oder ganz ausserhalb des kompakten

Agglomerationsperimeters befanden. Dabei muss man daran erinnern, dass mit diesem Perimeter im Wesentlichen das Ziel verfolgt wird, die Zersiedelung aufzuhalten und die Entwicklung in das Innere der Agglomeration zu fördern, was bedeutet, dass jegliche neue Planung von Bauzonen ausserhalb dieses Perimeters grundsätzlich ausgeschlossen ist (ad. Definition des kompakten Agglomerationsperimeters, S. 57). Aufgrund der Arbeiten im Rahmen des ARP und dessen Ziel stellt der Staatsrat aber fest, dass im ARP keineswegs vorgeschrieben wird, dass die legalisierten Bauzonen oder Teile davon, die ausserhalb des kompakten Agglomerationsperimeters liegen, ausgezont werden müssen. So werden mit dem kompakten Agglomerationsperimeter lediglich den künftigen Erweiterungen der Bauzonen Grenzen gesetzt.

Deshalb hat die RUBD die von der Gemeinde geplanten Massnahmen aufgrund der allgemeinen Grundsätze des altRPG und des kantRP und angesichts der Eigenschaften dieser Sektoren (s. teilweise bebaute Sektoren) genehmigt, obwohl diese nicht zum kompakten Agglomerationsperimeter gehören.

3. *Teilt der Staatsrat die Meinung, dass diese Inkohärenzen für die gute Planung in der Agglomeration und in der Gemeinde Bulle äusserst nachteilig sind? Falls nein, weshalb nicht? Falls ja, was gedenkt er zu unternehmen, um diese Situationen zu korrigieren?*

Angesichts der obigen Erwägungen gibt es keinen Widerspruch zwischen diesen beiden Instrumenten. So sieht der Staatsrat nicht, inwiefern die gleichzeitige Anwendung des ARP und der OP die Planung der Agglomeration und der Gemeinde beeinträchtigen sollte.

Der Staatsrat gibt zu, dass der kompakte Agglomerationsperimeter auf den ersten Blick manchmal inkohärent scheinen kann, wenn der ARP nur teilweise gelesen wird oder wenn die Wirkungen dieses Perimeters nicht bekannt sind (s. Antwort 2 oben). Die Lektüre der kartografischen Dokumente muss unbedingt die verbindlichen Texte berücksichtigen; in diesem Fall kann der Übersichtsplan nur mit den Texten in den Kästen gelesen werden. Dann versteht man, dass der kompakte Agglomerationsperimeter ein Richtinstrument – und nicht ein Nutzungsinstrument – ist und nur die künftigen Erweiterungen der Besiedlung betrifft. Folglich stellt dieser Perimeter die bestehenden bebauten oder teilweise bebauten Zonen nicht in Frage.

4. *Müssen die bei Bouleyres gewährten zusätzlichen Baurechte gesetzlich gesehen entschädigt werden, um wieder eine Situation, die dem ARP entspricht, herzustellen, und falls ja, von wem (Kanton, Gemeinde)? Oder können sie einfach aufgehoben werden, weil sie dem ARP und den Änderungen des kantonalen Richtplans (kantRP) vom November 2010 widersprechen?*

Wenn man die obige Antwort anschaut (zu Frage Nr. 3), ergibt sich aus der genehmigten/geltenden OP und dem ARP kein Widerspruch. Die Möglichkeiten der Bodennutzung beziehungsweise die Baurechte, die nach der Genehmigung der allgemeinen Revision der OP zugestanden wurden, wider-

sprechen dem kantRP nicht. Deshalb muss man sie nicht in Frage stellen.

5. *Wurde mit MOBUL eine solche Vereinbarung unterzeichnet, um eine koordinierte und verbindliche Umsetzung des Projekts Agglomeration Bulle sicherzustellen? Falls ja, können die vorgesehenen Mechanismen zur Lösung der hier erwähnten Probleme beitragen? Falls nein, gedenkt der Staatsrat einzuschreiten, wie und wann?*

Zwischen dem Bund, dem Staat Freiburg und Mobul wurde am 23. Mai 2011 eine *Leistungsvereinbarung* über den Teil Verkehr und Besiedlung des Agglomerationsprojekts von Bulle unterzeichnet. Der Kanton verpflichtet sich, im Rahmen seiner Kompetenzen «die Massnahmen zu verwirklichen», die in der Vereinbarung erwähnt werden, «dafür zu sorgen,(...) dass die verschiedenen Organe des Kantons und der Gemeinden die Massnahmen einsetzen und verwirklichen,» und «alles zu tun, um zu vermeiden, dass eine schlechte Verwirklichung diese Vereinbarung gefährdet».

Bei der Besiedlung betreffen die Massnahmen, die in dieser Vereinbarung geregelt werden, die Ausarbeitung eines regionalen Richtplans namens ARP und die Realisierung von Studien zu Detailbebauungsplänen für einige Sektoren; es ist auch vorgesehen, dass die OP gemäss den Grundsätzen des ARP erstellt werden. Kein Mechanismus zur Lösung von allfälligen Widerspruchsproblemen zwischen dem ARP und der OP wurde geplant.

Aufgrund der Antworten zu den Fragen 3 und 4 gibt es kein Problem, bei dem der Staatsrat einschreiten müsste.

6. *Auf welcher gesetzlichen Grundlage beruht die finanzielle Beteiligung des Staates (450 000 Fr.) an der Sanierung des belasteten Standorts Bultech?*

Zunächst muss man darauf hinweisen, dass dazu zwei schriftliche Anfragen eingereicht wurden. Da die beiden Gegenstände ähnlich sind und die Übernahme von Kosten durch die Gemeinwesen betreffen, antwortet der Staatsrat im Folgenden auf beide Anfragen.

Artikel 32d Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz lautet: «Das zuständige Gemeinwesen trägt den Kostenanteil der Verursacher, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind.» Dieser Kostenanteil wird gemeinhin Ausfallkosten genannt. Auf Kantonsebene entschied der Gesetzgeber mit der Annahme des kantonalen Gesetzes vom 7. September 2011 über belastete Standorte (AltlastG), dass der Staat das Gemeinwesen ist, das diesen Kostenanteil übernimmt (Art. 9. Abs. 2).

Die Ausfallkosten, die vom Staat übernommen werden müssen, werden über den kantonalen Altlastenfonds, der im AltlastG (Art. 21 und 26) geschaffen wird, finanziert. Zur Erinnerung: Dieser Fonds wird hauptsächlich durch die Gebühren, die bei der Ablagerung von Abfällen erhoben werden, gespeist.

Der Bund subventioniert 40% der anrechenbaren Kosten der Gemeinwesen, wenn diese die Ausfallkosten übernehmen

müssen. Diese Subventionierung wird im USG festgehalten (Art. 32e Abs. 3 Bst. b).

Das Gelände, auf dem sich das Unternehmen Bultech in Bulle befand, wurde mehrmals im Sinn der Verordnung des Bundes vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten (AltIV) untersucht. Diese Studien zeigen den Sanierungsbedarf zum Schutz des Grundwassers; dieser Sanierungsbedarf ist unabhängig von irgendeinem Bauprojekt. Die gewählte Sanierungsvariante besteht in einer Methode der Behandlung vor Ort, deren Kosten auf gut 370 000 Franken veranschlagt werden. Zu diesen Kosten müssen noch die Beträge, die für Vorstudien ausgegeben wurden, rund 195 000 Franken, hinzugerechnet werden. Der Gesamtbetrag, der an diesem Standort für die nötigen Schritte in Verbindung mit der Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen über die belasteten Standorte aufgewendet werden muss, wird also bis jetzt auf 565 000 Franken geschätzt.

Der Untergrund an diesem Standort wurde von 1972 bis 1980 verschmutzt; zu dieser Zeit wurde der Standort von der Firma Decobul SA betrieben.

Die RUBD hat am 16. Juli 2012 in Anwendung von Artikel 32d USG eine Verfügung über die Aufteilung der Kosten für diesen Standort erlassen. Darin wird festgehalten, dass Decobul SA als Verhaltensstörer 80% und Bultech Précision SA als Zustandsstörer 20% der Kosten tragen müssen. Da Decobul SA am 27. Juni 2001 aufgelöst und aus dem Handelsregister gestrichen wurde, muss der Staat aufgrund der Bestimmungen des USG und des AltlastG, auf die oben verwiesen wurde, den Teil der Kosten in Verbindung mit der Problematik der belasteten Standorte, welche die Firma tragen müsste, übernehmen.

So sollen die 565 000 Franken, die es nach bisherigen Schätzungen für die nötigen Massnahmen auf diesem Gelände in Zusammenhang mit der AltIV braucht, wie folgt aufgeteilt werden: 275 000 Franken auf den Staat, 180 000 Franken auf den Bund und 110 000 Franken auf den Zustandsstörer. Diese Kostenaufteilung wurde am 28. Januar 2015 vom BAFU angenommen.

Den 12. Mai 2015.

### **Question 2015-CE-94 Eric Collomb 40 000 km pour acheminer du béton argovien dans les murs de la Haute Ecole de travail social: aberration?**

#### **Question**

Dans le cadre de la soumission pour la construction de la Haute Ecole de travail social de Fribourg, les conditions spécifiques de l'ingénieur civil m'ont fortement interpellé. En effet, ces conditions prescrivent, en première variante, l'utili-

sation d'un béton de la société Holcim (fournisseur imposé): il s'agit d'un béton calcaire de type «Ammocret» avec granulats concassés jaunes provenant de la gravière de Mellikon (canton d'Argovie) et d'un ciment gris produit à Kleindötigen (également canton d'Argovie).

Un petit calcul très simple permet de se rendre compte de l'aberration environnementale et économique de ce choix. En effet, le transport de ce béton depuis Kleindötigen en camion malaxeur de 8 m<sup>3</sup> va occasionner 127 trajets de 294 km aller-retour, soit un total de 37 338 km! Même si je suis directeur d'une société de transport, je ne peux pas cautionner pareille aberration. Notre canton dispose de suffisamment de gravières susceptibles de fournir le granulats nécessaires à la réalisation de béton de qualité, tout comme il est très bien doté en centrales à béton capables de produire les 1015 m<sup>3</sup> nécessaires à la construction de ce bâtiment.

Je m'étonne que l'Etat de Fribourg ait cautionné ce choix architectural qui ne remplit absolument pas le devoir d'exemplarité de l'Etat en matière de respect de l'environnement. De plus, cette première variante, définie dans les conditions spécifiques, représente indéniablement un surcoût important que seuls des critères architecturaux totalement subjectifs ne sauraient cautionner.

Je prie donc le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes:

1. Qui est à l'origine de cette décision et qui l'a cautionnée au niveau du maître de l'ouvrage?
2. Sur quels critères le Conseil d'Etat s'est-il basé pour valider ce choix? Des critères environnementaux ne sont-ils pas déjà fixés au niveau de l'Etat?
3. Quel est le montant du surcoût découlant de l'utilisation d'un «béton argovien» en comparaison avec un béton produit sur place, dans la région de Fribourg?
4. Le Conseil d'Etat est-il prêt, dans une prochaine réalisation, à s'opposer à des choix architecturaux douteux du point de vue de l'impact environnemental?

Le 26 mars 2015.

#### **Réponse du Conseil d'Etat**

1. *Qui est à l'origine de cette décision et qui l'a cautionnée au niveau du maître de l'ouvrage?*

Le 14 juin 2010, le gagnant du concours d'architecture a proposé un béton calcaire gris ocre en façade en référence aux édifices construits fribourgeois du Christ-Roi et de l'Université Miséricorde. Cette reconnaissance du patrimoine fribourgeois au travers de la matérialité de la future Haute Ecole de travail social enrichit le paysage architectural par sa sensibilité et son intégration.

Pour la future Haute Ecole de travail social Fribourg, le Conseil d'Etat a décidé de réaliser un projet particulièrement exemplaire, qui respecte les critères de Minergie-P-Eco (Message N° 243 du 3 mai 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif à l'octroi d'un crédit d'étude en vue de la construction

d'un nouveau bâtiment pour la Haute Ecole fribourgeoise de travail social (HEF-TS) et la Haute Ecole de santé Fribourg (HEdS-FR), sur le site des Arsenaux à Fribourg).

Le 7 juin 2011, le Grand Conseil a accepté le décret relatif à l'octroi du crédit d'étude ainsi que l'objectif d'exemplarité proposé par le Conseil d'Etat. Ce choix n'a pas été remis en cause par le Grand Conseil lorsqu'il a approuvé le crédit d'engagement proposé le 17 juin 2013 par le Conseil d'Etat. Cet objet a par ailleurs été accepté en votation populaire le 9 février 2014.

Le 22 septembre 2014, la Sous-Commission de chantier présidée par l'architecte cantonal a validé l'appel d'offres proposé par les mandataires architecte et ingénieur civil concernant le béton de façade type Ammocret provenant de la gravière Mellikon. La Sous-Commission a validé ce type de béton de façade comme offre de base en tenant compte des critères suivants:

- > Lors des différentes recherches auprès de fournisseurs de béton, seule l'entreprise Holcim a donné toutes les garanties sur les performances du béton exigées par le cahier des charges, notamment pour la résistance aux microfissures. La condition sine qua non de l'entreprise Holcim pour garantir cette recette à caractéristiques spécifiques imposait que les agrégats proviennent de la gravière de Mellikon.
- > La granulométrie et l'aspect jaune ocre des agrégats répondent à la qualité architecturale fixée par le lauréat du concours, le bureau Armon Semadeni Architekten GmbH.

Deux variantes complémentaires provenant de La Sarraz et de Fribourg ont été également intégrées dans l'appel d'offre de base pour les types de béton de façade.

Le choix du béton de façade n'a pas encore été validé à ce jour. Néanmoins, les travaux de béton de façade ont été attribués au Consortium Frutiger SA & Surchat SA. Ce dernier avait également remis une variante entreprise en plus de l'offre de base. Cette variante entreprise offre des bétons de façade provenant d'Avenches et de Fribourg.

Par conséquent, le maître de l'ouvrage possède un éventail de variantes concernant la provenance du béton de façade à savoir de Mellikon, de La Sarraz, d'Avenches, ou de Fribourg.

2. *Sur quels critères le Conseil d'Etat s'est-il basé pour valider ce choix? Des critères environnementaux ne sont-ils pas déjà fixés au niveau de l'Etat?*

Le choix du béton de façade n'a pas été validé. Une analyse des différentes variantes est en cours. Elle se fonde sur des critères économiques, de garantie, architecturaux et de gestion des risques. Les conclusions de cette évaluation seront présentées prochainement à la Commission de bâtisse pour validation définitive du béton de façade.

Les critères environnementaux sont fixés par les bases légales sur l'énergie (Règlement cantonal sur l'énergie REEn, du 5 mars 2001, 770.11, art. 22 al. 1) qui imposent pour tous les

nouveaux bâtiments publics le label Minergie-P ou Minergie-A, ou des critères équivalents.

3. *Quel est le montant du surcoût découlant de l'utilisation d'un «béton argovien» en comparaison avec un béton produit sur place, dans la région de Fribourg?*

L'offre de base du béton de façade type Ammocret provenant de la gravière Mellikon génère un surcoût d'environ 75 000 à 100 000 francs en comparaison aux variantes régionales (La Sarraz, Avenches ou Fribourg) correspondant au concept architectural.

4. *Le Conseil d'Etat est-il prêt, dans une prochaine réalisation, à s'opposer à des choix architecturaux douteux du point de vue de l'impact environnemental?*

Tous les choix architecturaux sont discutés et validés en commission de bâtisse, présidée par le Conseiller d'Etat en charge du dossier.

Lors de chaque nouvelle construction pour l'Etat de Fribourg, un dialogue s'installe entre le maître d'ouvrage, les utilisateurs et les architectes. Cet échange prend en compte les intérêts et les exigences de chacun.

Pour rappel, le projet pour la Haute Ecole de travail social a été sélectionné dans le cadre d'un concours d'architecture ouvert parmi 54 propositions par un collège d'experts.

Les architectes lauréats du concours ont une très grande sensibilité architecturale et environnementale. Aucun choix «douteux» n'a été proposé par les mandataires. Les processus d'analyse et décisionnel sont toujours en cours. Les architectes ont la pleine confiance de la Commission de bâtisse.

Le 9 juin 2015.

## **Anfrage 2015-CE-94 Eric Collomb 40 000 km für den Transport von Aargauer Beton für die Fassade der Fachhochschule für Soziale Arbeit: widersinig?**

### **Anfrage**

Die Vorgaben für die Bauleistungen, die bei der Ausschreibung für den Bau der Fachhochschule Freiburg für Soziale Arbeit festgelegt wurden, haben meine Aufmerksamkeit erregt. Diese schreiben nämlich als Grundvariante die Verwendung eines Betons von Holcim (vorgegebener Lieferant) vor. Es handelt sich um den Ammocret-Kalksteinbeton, der aus gelben Gesteinskörnungen aus der Kiesgrube in Mellikon (Kanton Aargau) und aus einem in Kleindöttingen (ebenfalls im Kanton Aargau) produzierten grauen Zement besteht.

Eine einfache Rechnung zeigt, wie widersinnig diese Wahl aus ökologischer und wirtschaftlicher Sicht ist: Der Transport des Betons von Kleindöttingen mit einem Fahrmischer

von 8 m<sup>3</sup> wird 127 Fahrten von 294 km (Hin- und Rückfahrt) benötigen, was einen Transportweg von insgesamt 37 338 km ergibt! Auch wenn ich Geschäftsführer eines Transportunternehmens bin, kann ich einen solchen Unsinn nicht gutheissen. In unserem Kanton gibt es genügend Kiesgruben, die Gesteinskörnungen für die Herstellung eines qualitativ hochwertigen Betons liefern können. Betonmischanlagen, welche die für den Bau des Gebäudes benötigten 1015 m<sup>3</sup> Beton herstellen können, sind in unserem Kanton genauso wenig Mangelware.

Ich kann somit nicht nachvollziehen, weshalb der Staat Freiburg diese Wahl des Architekten guthiess, ist sie doch in keiner Weise vereinbar mit dem Anspruch an einen ökologisch vorbildlich handelnden Staat. Diese Grundvariante gemäss spezifischen Bedingungen hat zudem zweifellos hohe Mehrkosten zur Folge, für die subjektive architektonische Kriterien keine Rechtfertigung bieten.

Ich bitte somit den Staatsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wer ist für diese Wahl verantwortlich und wer hat sie auf Ebene des Bauherrn gutgeheissen?
2. Aufgrund welcher Kriterien hat der Staatsrat diese Wahl bestätigt? Wurden auf Ebene des Staats keine Umweltkriterien definiert?
3. Wie hoch sind die Mehrkosten infolge der Verwendung von Beton aus dem Kanton Aargau im Vergleich zur Verwendung von Beton, der vor Ort, in der Region Freiburg, produziert wird?
4. Ist der Staatsrat bei künftigen Projekten bereit, architektonische Entscheidungen zurückzuweisen, wenn diese aus Sicht der Umweltverträglichkeit fragwürdig sind?

Den 26. März 2015.

### Antwort des Staatsrats

1. *Wer ist für diese Wahl verantwortlich und wer hat sie auf Ebene des Bauherrn gutgeheissen?*

Am 14. Juni 2010 schlug der Sieger des Architekturwettbewerbs den ockergrauen Kalksteinbeton für die Fassade vor, um die Kirche Christ-König und die Universität Miséricorde zu zitieren. Diese Anerkennung des Freiburger Kulturgutes über das für die künftige Fachhochschule für Soziale Arbeit gewählte Material bereichert die architektonische Landschaft dank der damit bezeugten Sensibilität und der Integration.

Für die neue Fachhochschule Freiburg für Soziale Arbeit entschied der Staatsrat, ein besonders vorbildliches Projekt zu verwirklichen, das die Minergie-P-Eco-Kriterien erfüllt (Botschaft Nr. 243 vom 3. Mai 2011 zum Dekretsentwurf über einen Planungskredit für den Bau eines neuen Gebäudes für die Fachhochschule Freiburg für Soziale Arbeit (FHF-SA) und die Hochschule für Gesundheit Freiburg (HfG-FR) am Standort des ehemaligen Zeughauses in Freiburg).

Am 7. Juni 2011 stimmte der Grosse Rat dem Planungskredit und dem vom Staatsrat vorgeschlagenen Ziel einer vorbildli-

chen öffentlichen Hand zu. Der Grosse Rat bestätigte diese Wahl mit der Verabschiedung des Verpflichtungskredits, den ihm der Staatsrat am 17. Juni 2013 unterbreitet hatte. Das Projekt wurde zudem am 9. Februar 2014 vom Freiburger Stimmvolk gutgeheissen.

Am 22. September 2014 schliesslich validierte die Baustellenunterkommission unter dem Vorsitz des Kantonsarchitekten den Vorschlag der beauftragten Architekten und Ingenieure für die Ausschreibung, der den Fassadenbeton des Typs Ammocret aus der Kiesgrube Mellikon vorsah. Die Baustellenunterkommission genehmigte diesen Betontyp für die Grundvariante aus folgenden Gründen:

- > Im Rahmen der Abklärungen bei den Betonlieferanten garantierte einzig das Unternehmen Holcim, dass sein Beton die Vorgaben des Pflichtenhefts erfüllen würde – dies gilt namentlich für die Widerstandsfähigkeit gegenüber Mikrorissen. Das Unternehmen Holcim machte diese Zusage jedoch davon abhängig, dass die Zuschläge aus der Kiesgrube in Mellikon stammen.
- > Die Korngrösse und die ockergraue Farbe des Zuschlags erfüllen die Qualitätsvorgaben, die vom Sieger des Architekturwettbewerbs, dem Büro Armon Semadeni Architekten GmbH, festgelegt wurden.

Die Ausschreibung umfasste daneben für den Fassadenbeton zwei Nebenvarianten mit Zuschlägen aus La Sarraz und Freiburg.

In Bezug auf den Fassadenbeton wurde noch kein Entscheid gefällt. Die Arbeiten für den Fassadenbeton wurden hingegen bereits vergeben, und zwar an die Arbeitsgemeinschaft Frutiger SA & Surchat SA. Diese reichte neben einem Angebot für die Grundvariante auch eine Unternehmervariante mit Fassadenbeton aus Avenches und Freiburg ein.

Somit stehen dem Bauherrn mehrere Varianten für die Herkunft des Fassadenbetons zur Verfügung: Mellikon, La Sarraz, Avenches und Freiburg.

2. *Aufgrund welcher Kriterien hat der Staatsrat diese Wahl bestätigt? Wurden auf Ebene des Staats keine Umweltkriterien definiert?*

In Bezug auf den Fassadenbeton wurde noch kein Entscheid gefällt. Gegenwärtig ist eine Analyse der verschiedenen Varianten im Gang. Dabei gelangen Kriterien betreffend Wirtschaftlichkeit, Garantie, Architektur und Risikomanagement zur Anwendung. Das Ergebnis dieser Analyse wird demnächst der Baukommission für die definitive Validierung des Fassadenbetons unterbreitet werden.

Die ökologischen Kriterien sind in der Energiegesetzgebung definiert (Energierglement EnR vom 5. März 2001, SGF 770.11, Art. 22 Abs. 1), die für alle neuen öffentlichen Gebäude die Einhaltung des Standards Minergie-P bzw. Minergie-A oder eines gleichwertigen Standards verlangt.

3. *Wie hoch sind die Mehrkosten infolge der Verwendung von Beton aus dem Kanton Aargau im Vergleich zur Verwendung von Beton, der vor Ort, in der Region Freiburg, produziert wird?*

Die Grundvariante (Beton des Typs Ammocret aus der Kiesgrube Mellikon) hat im Vergleich zu den regionalen Varianten, die mit dem Architekturkonzept vereinbar sind (La Sarraz, Avenches oder Freiburg), Mehrkosten von 75 000 bis 100 000 Franken zur Folge.

4. *Ist der Staatsrat bei künftigen Projekten bereit, architektonische Entscheidungen zurückzuweisen, wenn diese aus Sicht der Umweltverträglichkeit fragwürdig sind?*

Die architektonischen Entscheidungen werden in der Baukommission, die vom zuständigen Staatsrat präsiert wird, diskutiert und von ihr validiert.

Bei jedem Bauprojekt für den Staat Freiburg findet ein Austausch zwischen dem Bauherrn, den Benutzern und den Architekten statt. Dabei werden die Interessen und Bedürfnisse aller Parteien berücksichtigt.

Zur Erinnerung: Das Projekt für die Fachhochschule für Soziale Arbeit wurde von einem Kollegium aus Fachpersonen im Rahmen eines offenen Architekturwettbewerbs unter 54 Vorschlägen ausgewählt.

Die Preisträger des Wettbewerbs legten eine sehr grosse Sensibilität für architektonische und ökologische Aspekte an den Tag. Es wurden keine «fragwürdigen» Vorschläge unterbreitet. Die Analysen und der Entscheidungsprozess sind im Moment noch im Gang. Auf jeden Fall aber geniessen die Architekten das volle Vertrauen der Baukommission.

Den 9. Juni 2015.

## **Question 2015-CE-99 Pierre Mauron/ Gaétan Emonet Logements subventionnés**

### **Question**

Dans le quotidien *LA LIBERTÉ* du 18 janvier 2015, il est mentionné que le Service cantonal du logement estime qu'il existe encore environ 3500 logements subventionnés dans le canton de Fribourg.

Conformément à la loi fédérale sur l'encouragement à la propriété, la plupart de ces immeubles sortiront du subventionnement, d'ici 2022 au plus tard.

Dans un arrêt récent (TF du 25 septembre 2014, 1C\_500/2013), le Tribunal fédéral a toutefois estimé que la question du rendement abusif des immeubles, critère de droit privé, s'appliquait également pour les immeubles subventionnés, lesquels ne pouvaient pas non plus procurer à leur propriétaire un rendement abusif.

Le Tribunal fédéral a dès lors donné raison à certains locataires ayant contesté une hausse, prévue ou non dans le plan des loyers.

Cela semble aller de soi, puisque le financement de ces immeubles construits il y a 20 à 25 ans, était forcément basé sur des taux d'intérêts hypothécaires beaucoup plus importants et, de facto, calculé avec des rendements beaucoup plus importants également.

Or, avec la baisse historique des taux hypothécaires depuis le début des années 2000, force est d'admettre que le rendement de ces immeubles subventionnés devrait dès lors être bien supérieur à la limite légale telle qu'indiquée par le Tribunal fédéral.

En l'état, il appartient à mon avis à l'Etat de faire en sorte que les règles de droit indiquées par le Tribunal fédéral soient également appliquées dans le canton de Fribourg et qu'une information globale soit donnée, par le biais de l'Office cantonal du logement, de manière à ce que chacun puisse agir conformément à la loi, en toute connaissance de cause, du côté des propriétaires comme du côté des locataires.

Nous remercions dès lors le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes, à savoir:

1. Quel est le nombre exact d'immeubles subventionnés, voire d'appartements subventionnés dans le canton de Fribourg, à ce jour?
2. Quelle sera la période durant laquelle la grande majorité de ces immeubles sortiront du subventionnement?
3. Le canton de Fribourg connaît-il le plan financier, le montant des subventions et le rendement de ces immeubles?
4. Le canton de Fribourg, suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 25 septembre 2014, a-t-il fourni une information aux bailleurs et aux locataires concernés par ces immeubles concernant la manière de calculer à l'avenir les loyers ne devant pas procurer un rendement abusif?
5. Le canton de Fribourg donne-t-il des explications claires aux bailleurs et aux locataires de ces immeubles subventionnés au sujet de la manière de calculer les nouveaux loyers lorsque ces immeubles sortent du subventionnement? Si non, ne devrait-il pas l'envisager?

Le 1<sup>er</sup> avril 2015.

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **1. Considérations générales**

Le marché du logement connaît en Suisse des situations contrastées en fonction des régions. Avec 55% de locataires, le canton de Fribourg n'échappe pas, dans certains districts, à une tension provenant de l'accroissement de sa population ainsi que de la pression migratoire de l'Arc lémanique et de la région bernoise. Par conséquent, malgré une activité soutenue de la construction (en 2013, la construction de 2246 nouveaux logements), le marché immobilier reste tendu. Dans le canton de Fribourg, le dernier taux de logements vacants connu (juin 2014) s'élève 0.78% contre 0.66% en 2013, avec des taux variant de 0.54% à 1.08% selon les districts.

Pour rappel, la loi du 26 septembre 1985 encourageant la construction de logement à caractère social complète l'aide fédérale octroyée en vertu de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logement (LCAP). Le soutien octroyé dans le cadre de la LCAP a pris fin pour tout nouveau dossier, le 31 décembre 2001. La durée du régime LCAP étant en principe de 25 ans, les immeubles au bénéfice de cette aide au logement profiteront encore des effets de cette loi jusqu'à l'horizon 2026 pour les derniers d'entre eux.

En 2003, la LCAP a été remplacée, au niveau fédéral, par la loi encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG) qui propose, elle, une aide au logement ciblée essentiellement sur le soutien aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique comme, par exemple, les coopératives d'habitation. Toutefois, la majorité des logements à loyer modéré dans le canton de Fribourg bénéficie de l'ancien régime LCAP et de la loi cantonale de 1985.

## Réponses aux questions

1. *Quel est le nombre exact d'immeubles subventionnés, voire d'appartements subventionnés dans le canton de Fribourg, à ce jour?*

A fin avril 2015, le canton de Fribourg comptait 282 immeubles subventionnés sous le régime de la LCAP. Cela représente 3402 logements.

2. *Quelle sera la période durant laquelle la grande majorité de ces immeubles sortiront du subventionnement?*

La LCAP est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1975. Le dernier crédit-cadre octroyé par le parlement fédéral en vue de l'octroi de nouveaux dossiers est venu à échéance à la fin de l'année 2001. D'un point de vue contractuel, l'aide fédérale LCAP dure en principe 25 ans. Les derniers dossiers viendront donc à échéance en 2027. Les aides financières à fonds perdu sont octroyées durant 21 ans de la part de la Confédération et 25 ans pour les logements occupés par des personnes en formation ou par des personnes au bénéfice de l'AVS ou de l'AI. Plus généreuse, la loi cantonale accorde à chacun une aide cantonale et communale sur 25 ans. Pour le canton de Fribourg, à l'horizon 2017–2020, la majorité des immeubles ne seront plus subventionnés et il ne subsistera plus que 173 logements sous aide en 2022. C'est en 2024 que les derniers logements sortiront du régime subventionné LCAP avec aide cantonale.

3. *Le canton de Fribourg connaît-il le plan financier, le montant des subventions et le rendement de ces immeubles?*

Le plan financier (le plan des charges dans le système LCAP), le montant des subventions (chiffré dans les listes de loyers du système LCAP) ainsi que le rendement des immeubles subventionnés sont connus et fixés avec précision dans la Loi cantonale encourageant la construction de logements à caractère social (RSF 87.2), respectivement dans la Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP, RS 843). Ainsi, la structure des charges, les taux d'intérêt admissibles, fonds propres compris, sont

strictement définis par la loi qui ne prévoit au demeurant aucune marge sur les limites prescrites, ce contrairement au marché libre. Ces plans sont régulièrement actualisés par l'Office fédéral du logement (OFL) qui prend en compte chaque changement de taux d'intérêt hypothécaire. Il faut relever que les hausses biennales de loyer propres au régime LCAP ne dépendent pas de la fluctuation des taux mais visent le remboursement de la dette dite d'abaissement de base, spécifique à ce régime. Les régimes subventionnés cantonal et fédéral étant fondamentalement basés sur le principe des loyers couvrant les coûts, il est également utile de rappeler qu'une baisse des taux hypothécaires induit logiquement une hausse des cotes de remboursement d'abaissement de base, du fait du disponible générés par les taux plus bas. Le rendement n'est ainsi en rien affecté par la fluctuation des taux hypothécaires, si ce n'est qu'une baisse de ces derniers permet un amortissement plus rapide et partant la suppression anticipée des hausses biennales de loyer propre au régime LCAP, ceci à l'entier bénéfice des locataires.

Le montant des subventions au logement octroyé par le canton de Fribourg figure dans la comptabilité de l'Etat (par exemple pour l'année 2014, 6 515 274 francs). Pour le budget 2015, le montant des subventions cantonales et communales a été estimé à 6 350 000 francs.

4. *Le canton de Fribourg, suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 25 septembre 2014, a-t-il fourni une information aux bailleurs et aux locataires concernés par ces immeubles concernant la manière de calculer à l'avenir les loyers ne devant pas procurer un rendement abusif?*

L'arrêt du Tribunal fédéral du 25 septembre 2014 porte sur l'application de l'art. 269 du Code des obligations, relatif au rendement excessif, aux logements subventionnés et contrôlés par l'Etat. Outre le fait que ce principe est parfaitement fondé, il ressort au demeurant clairement de l'article 2 al. 2 OBLF<sup>1</sup>. Cette jurisprudence n'est toutefois qu'un arrêt dit de renvoi à l'échelon cantonal pour une nouvelle instruction puis une nouvelle décision sur la base du principe évoqué. L'aide au logement considérée est cantonale, en l'occurrence vaudoise, et diffère considérablement de l'aide fribourgeoise dans la mesure où elle ne prend pas directement appui sur la LCAP. La définition des charges financières tout comme celle des taux admissibles n'est ainsi pas ancrée dans cette loi cantonale; une liste initiale des loyers n'est pas non plus dressée, au contraire de celle prévue dans la LCAP, respectivement l'aide fribourgeoise au logement, qui ne sont donc pas directement visées par cet arrêt.

De nombreuses questions sont pour l'heure laissées ouvertes par la jurisprudence considérée, par exemple celle centrale du taux de rendement admissible des fonds propres. Pour mémoire, une marge de 0.5% au-dessus du taux hypothécaire de référence est admise par la jurisprudence rendue dans le régime du marché libre; les régimes LCAP et fribourgeois ne prévoient quant à eux aucune marge de tolérance par rapport aux taux usuels pratiqués sur le marché (art. 23 OLCAP).

<sup>1</sup> RS 221.213.11 Ordonnance du 9 mai 1990 sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF).

L'arrêt du 25 septembre 2014 précise quant à lui sur ce point que les efforts consentis dans la durée par les pouvoirs publics et les propriétaires doivent être pris en compte dans le calcul du taux admissible, ce qui semble logique pour des régimes subventionnés dont les horizons de durée s'étendent sur 20 à 25 ans. En l'état, le Tribunal fédéral a renvoyé la cause à l'échelon cantonal vaudois pour qu'il se penche sur la question et rende une nouvelle décision. Outre le fait que le régime légal fribourgeois n'est pas directement concerné par cette affaire, il est en tout état de cause prématuré pour éventuellement prendre position sur des critères qui ne sont pas encore juridiquement établis. Le Conseil fédéral, interpellé sur la question, a adopté la même position, en attente du droit connu.

5. *Le canton de Fribourg donne-t-il des explications claires aux bailleurs et aux locataires de ces immeubles subventionnés au sujet de la manière de calculer les nouveaux loyers lorsque ces immeubles sortent du subventionnement? Si non, ne devrait-il pas l'envisager?*

Le Service du logement informe tant les bailleurs que les locataires du plan des loyers. De plus, lors de décisions d'attribution de subventions, ou lors de la révision périodique des droits aux subventions des locataires, le Service rappelle dans chaque correspondance l'échéance des droits en cours. Cette information permet aux parties de prendre leurs dispositions en vue de la fin de l'aide au logement et du retour au marché libre. La perte des subventions constitue une diminution du revenu locatif du propriétaire qui n'a souvent d'autre choix que de compenser cette perte par une augmentation des loyers. Si ces hausses sont souvent «supportables», elles ne le sont pas dans tous les cas. Les locataires ainsi touchés sont alors contraints de chercher un nouveau logement adapté à leur revenu. Il faut aussi relever que lorsque qu'ils le peuvent ou lorsque qu'ils en sont contraints par l'état du marché, certains propriétaires ne reportent pas l'intégralité de la perte de subvention sur les loyers. Dans un cas comme dans l'autre, ils doivent toutefois faire face aux charges financières qui elles continuent à grever leur immeuble. Dans la pratique, la perte de subvention est souvent partiellement reportée sur les loyers et partiellement prise en charge par le bailleur afin de rester concurrentiel dans la fixation des prix de ses logements.

L'information sur les conséquences de la sortie du régime les loyers subventionnés est sans doute importante. Le retour au marché libre est avant tout régi par les dispositions du Code des obligations. L'intervention du canton en la matière n'est pas prioritaire. Les associations professionnelles telles que la Chambre fribourgeoise de l'immobilier, pour les propriétaires ou l'ASLOCA, pour les locataires, ont pour vocation de soutenir et renseigner leurs membres sur les dispositions légales applicables au marché libre. Le Service du logement n'a donc pas à intervenir en la matière. En cas de conflit sur la question, les tribunaux civils trancheront des différends que leur seront soumis. L'Office fédéral du logement publie à titre indicatif et actualise régulièrement sur son site Internet un feuillet d'information sur le «passage des loyers LCAP au loyers CO». Dans la mesure où le régime de l'aide fribourgeoise au logement est largement basé sur le régime LCAP,

la consultation de ce feuillet d'information ne peut être que recommandée tant aux bailleurs qu'aux locataires touchés par ce changement de régime légal.

Le 9 juin 2015.

—

## **Anfrage 2015-CE-99 Pierre Mauron/Gaétan Emonet Subventionierte Wohnungen**

### **Anfrage**

In der Zeitung *LA LIBERTÉ* vom 18. Januar 2015 stand, dass gemäss Schätzungen des kantonalen Wohnungsamts noch etwa 3500 subventionierte Wohnungen im Kanton Freiburg existieren.

Gemäss Bundesgesetz über die Wohneigentumsförderung wird die Subventionierung der meisten dieser Gebäude bis spätestens 2022 zu Ende gehen.

In einem kürzlich ergangenen Entscheid (BGE vom 25. September 2014, 1C\_500/2013) hat das Bundesgericht aber die Meinung vertreten, dass die Frage des übersetzten Ertrags, eines privatrechtlichen Kriteriums, auch für subventionierte Gebäude gilt, die ihrem Eigentümer auch keinen übersetzten Ertrag einbringen dürfen.

Das Bundesgericht hat deshalb gewissen Mietern Recht gegeben, die eine im Mietzinsplan vorgesehene oder nicht vorgesehene Mietzinserhöhung angefochten haben.

Dies scheint selbstverständlich zu sein, da die Finanzierung dieser Gebäude, die vor 20 bis 25 Jahren erbaut wurden, zwingendermassen auf viel höheren Hypothekarkrediten basiert und folglich auch mit viel höheren Erträgen berechnet wurde.

Doch angesichts der historischen Abnahme der Hypothekarzinsen seit Anfang der Nullerjahre, muss man sich eingestehen, dass der Ertrag dieser subventionierten Gebäude deutlich über der gesetzlichen Grenze liegen dürfte, die vom Bundesgericht angegeben wurde.

Unter diesen Umständen scheint es mir am Staat zu sein, dafür zu sorgen, dass die vom Bundesgericht erwähnten Regeln auch im Kanton Freiburg angewendet werden. Insbesondere sollte das kantonale Wohnungsamt eine allgemeine Information herausgeben, damit alle, ob Eigentümer oder Mieter, gesetzeskonform und in Kenntnis der Rechtslage handeln können.

Wir bitten den Staatsrat deshalb, uns die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Wie viele Gebäude bzw. Wohnungen sind es genau, die im Kanton Freiburg heute subventioniert werden?
2. In welchem Zeitraum werden die meisten dieser Gebäude das Ende der Subventionierung erreichen?



3. Kennt der Kanton Freiburg den Finanzplan, den Betrag der Subventionen und den Ertrag dieser Gebäude?
4. Hat der Kanton Freiburg infolge des Bundesgerichtsentscheids vom 25. September 2014 die betroffenen Mieter und Vermieter dieser Gebäude darüber informiert, wie die Mieten künftig berechnet werden müssen, damit sie keinen übersetzten Ertrag einbringen?
5. Erklärt der Kanton Freiburg den Mietern und Vermietern dieser subventionierten Gebäude im Detail, wie die neuen Mieten berechnet werden müssen, wenn diese Gebäude nicht mehr subventioniert werden? Wenn nein, sollte er nicht erwägen dies zu tun?

Den 1. April 2015.

## Antwort des Staatsrats

### Allgemeine Erwägungen

Der Wohnungsmarkt in der Schweiz ist je nach Region sehr verschieden. Mit einem Mieteranteil von 55% steht auch der Kanton Freiburg in einzelnen Bezirken aufgrund des Bevölkerungswachstums und der Zuwanderung aus dem Genferseebogen und der Region Bern unter Druck. Trotz einer starken Bautätigkeit bleibt der Wohnungsmarkt also angespannt (2013 wurden 2246 Neuwohnungen gebaut). Im Kanton Freiburg beläuft sich die neuste bekannte Leerwohnungsziffer (Juni 2014) auf 0.78% gegen 0.66% im Jahr 2013, wobei diese Ziffer je nach Bezirk zwischen 0.54% und 1.08% zu liegen kommt.

Zur Erinnerung ergänzt das Gesetz vom 26. September 1985 über die Sozialwohnbauförderung die Bundeshilfe gestützt auf das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes (WEG). Seit dem 31. Dezember 2001 gibt es für neue Dossiers keine Beiträge nach WEG mehr. Da die Beitragsdauer gemäss WEG in der Regel 25 Jahre beträgt, werden die letzten Gebäude bis 2026 im Genuss dieser Subventionen stehen.

Im Jahr 2003 wurde das WEG durch das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG) ersetzt, das eine Wohnraumförderung beinhaltet, die hauptsächlich auf die Unterstützung von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus abzielt wie etwa Wohnbaugenossenschaften. Die meisten preisgünstigen Mietwohnungen im Kanton Freiburg stehen jedoch im Genuss des alten Fördersystems nach WEG und nach dem kantonalen Gesetz von 1985.

### Antwort auf die Fragen

1. *Wie viele Gebäude bzw. Wohnungen sind es genau, die im Kanton Freiburg heute subventioniert werden?*

Ende April 2015 zählte der Kanton Freiburg 282 Gebäude, die Hilfen nach WEG erhalten. Dies entspricht 3402 Wohnungen.

2. *In welchem Zeitraum werden die meisten dieser Gebäude das Ende der Subventionierung erreichen?*

Das WEG ist am 1. Januar 1975 in Kraft getreten. Der letzte vom Bundesparlament gewährte Rahmenkredit für die Vergabe neuer Hilfen ist Ende 2001 ausgelaufen. Was die Vertragsdauer betrifft, so dauern die Bundeshilfen nach WEG in der Regel 25 Jahre. Die letzten Verträge werden folglich 2027 auslaufen. Die A-fonds-perdu-Beiträge des Bundes werden für 21 Jahre gewährt. Davon ausgenommen sind Wohnungen für Auszubildende, AHV- und IV-Rentner, für die die Beiträge während 25 Jahren gewährt werden. Das kantonale Gesetz sieht für alle eine kantonale und kommunale Hilfe für 25 Jahre vor. Im Kanton Freiburg werden die meisten Gebäude zwischen 2017 und 2020 keine Subventionen mehr erhalten. Im Jahr 2022 werden nur noch 173 Wohnungen im Genuss von Hilfen sein. Die letzten Wohnungen werden 2024 aus dem Hilfsprogramm nach WEG mit Beiträgen des Kantons ausscheiden.

3. *Kennt der Kanton Freiburg den Finanzplan, den Betrag der Subventionen und den Ertrag dieser Gebäude?*

Der Finanzplan (der Lastenplan nach WEG), der Betrag der Subventionen (angegeben auf den Mietzinsplänen nach WEG) sowie der Ertrag der subventionierten Gebäude sind bekannt und im kantonalen Sozialwohnbauförderungsgesetz (SGF 87.2) respektive im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG, SR 843) genau festgelegt. Die Lastenstruktur, die zulässigen Zinssätze einschliesslich auf dem Eigenkapital werden vom Gesetz genau vorgegeben, das im Übrigen keinerlei Margen auf den vorgeschriebenen Grenzbeträgen vorsieht – dies im Gegensatz zum freien Markt. Diese Pläne werden vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), das jede Veränderung des Hypothekarzinses berücksichtigt, regelmässig aktualisiert. Erwähnenswert ist, dass die zweijährlichen Mietzinserhöhungen nach WEG nicht von den Schwankungen der Hypothekarzinse abhängen, sondern darauf abzielen, die Schuld der Grundverbilligungsvorschüsse, die den Bestimmungen des WEG eigen sind, zurückzuzahlen. Da die Subventionen des Bundes und des Kantons auf dem Grundsatz der kostendeckenden Mieten aufbauen, bedeutet eine Senkung der Hypothekarzinsen gezwungenermassen eine Steigerung des Rückzahlungssatzes der Grundverbilligungsvorschüsse. Schliesslich sind durch die tieferen Hypothekarzinsen mehr Mittel verfügbar. Die Schwankungen der Hypothekarzinsen haben also keinen Einfluss auf den Ertrag. Vielmehr ermöglicht eine Senkung eine raschere Rückzahlung und damit auch eine vorzeitige Aufhebung der zweijährlichen Mietzinserhöhungen nach WEG, was voll und ganz den Mietern zugutekommt.

Der Betrag, den der Kanton Freiburg zur Wohnraumförderung gewährt, ist in der Staatsrechnung aufgeführt (6 515 274 Franken für 2014). Im Voranschlag 2015 wurde der Betrag der kantonalen und kommunalen Subventionen auf 6 350 000 Franken geschätzt.

4. *Hat der Kanton Freiburg infolge des Bundesgerichtsentscheids vom 25. September 2014 die betroffenen Mieter und Vermieter dieser Gebäude darüber informiert, wie die Mieten künftig berechnet werden müssen, damit sie keinen übersetzten Ertrag einbringen?*

Der Bundesgerichtsentscheid vom 25. September 2014 bezieht sich auf die Anwendbarkeit von Artikel 269 des Obligationenrechts, der übersetzte Erträge verbietet, auf subventionierte und von den Behörden kontrollierte Wohnungen. Dieser Grundsatz ist nicht nur vollkommen berechtigt, er wird auch in Artikel 2 Abs. 2 VMWG ausdrücklich erwähnt<sup>1</sup>. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts hat jedoch nur eine Rücküberweisung der Angelegenheit an die kantonale Behörde zur Folge, die über den Fall einen neuen Entscheid im Lichte des erwähnten Grundsatzes fällen muss. Der vom Bundesgericht behandelte Fall ist spezifisch für den Kanton Waadt, da er sich auf eine kantonale Hilfe im Bereich der Wohnungsförderung bezieht. Die Waadtländer Regelung unterscheidet sich stark von jener des Kantons Freiburg, da sie sich nicht direkt auf das WEG abstützt. Das Waadtländer Gesetz definiert weder die Eigentümerlasten noch die der zulässigen Renditen. Es verlangt auch nicht die Erstellung eines Mietzinsplans im Gegensatz zum WEG und zur Freiburger Gesetzgebung über die Sozialwohnbauauförderung, die folglich auch nicht in der Schusslinie des Bundesgerichtsentscheids liegt.

Die Rechtsprechung lässt aber noch zahlreiche Fragen offen, wie etwa die der zulässigen Eigenkapitalrendite. Zur Erinnerung: Gemäss Rechtsprechung wird auf dem freien Markt eine Nettorendite von 0,5% über dem mietrechtlichen Referenzzinssatz als zulässig eingestuft. Dagegen sehen das WEG und das Freiburger Gesetz keine Toleranz gegenüber den marktüblichen Zinssätzen vor (Art. 45 WEG). Der Bundesgerichtsentscheid vom 25. September 2014 erwähnt in diesem Punkt, dass die über die ganze Dauer der Subventionen eingenommenen Erträge berücksichtigt werden müssen, was angesichts der langen Fristen von 20 bis 25 Jahren durchaus einleuchtet. Im vorliegenden Fall hat das Bundesgericht die Sache dem Kanton Waadt zur Prüfung zurückgewiesen. Abgesehen von der Tatsache, dass die Freiburger Gesetzgebung von diesem Fall nicht direkt tangiert wird, ist es auf jeden Fall verfrüht, zu Kriterien Stellung zu nehmen, die juristisch noch nicht geklärt sind. Der Bundesrat hat in Antwort auf eine ähnlich gelagerte Interpellation ebenfalls diese Haltung eingenommen, bis der Punkt juristisch geklärt ist.

5. *Erklärt der Kanton Freiburg den Mietern und Vermietern dieser subventionierten Gebäude im Detail, wie die neuen Mieten berechnet werden müssen, wenn diese Gebäude nicht mehr subventioniert werden? Wenn nein, sollte er nicht erwägen dies zu tun?*

Das Wohnungsamt informiert Mieter wie Vermieter über den Mietzinsplan. Ausserdem ruft es in jeder Korrespondenz bei Verfügungen über die Gewährung von Subventionen und bei der periodischen Revision des Anspruchs der Mieter auf Subventionen stets die Frist der laufenden Ansprüche in Erinnerung. Diese Information erlaubt es den Parteien, im Hinblick auf das Ende der Mietzinsverbilligung und die Rückkehr zum freien Markt die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Die Aufhebung der Subventionen bedeutet für den Eigentümer tiefere Mietzinseinnahmen, sodass er oft keine

andere Wahl hat, als diesen Verlust durch eine Erhöhung der Mieten zu kompensieren. Auch wenn diese Erhöhungen oft «erträglich» sind, trifft dies nicht auf alle Fälle zu. Die betroffenen Mieter sind dadurch gezwungen, eine neue Wohnung zu suchen, die ihrem Einkommen entspricht. Demgegenüber ist aber zu erwähnen, dass gewisse Eigentümer, wenn sie können oder wenn sie durch den Markt dazu gezwungen sind, nicht den gesamten Verlust der Subventionen auf die Mieten übertragen. Dessen ungeachtet müssen sie für die finanziellen Lasten ihrer Gebäude aufkommen. In der Praxis wird der Verlust der Subventionen oft teilweise auf die Mieten übertragen und teilweise vom Vermieter übernommen, um wettbewerbsfähige Mieten für ihre Wohnungen anbieten zu können.

Die Information über die Folgen des Wegfalls der subventionierten Mieten ist sehr wichtig. Die Rückkehr zum freien Markt richtet sich hauptsächlich nach dem Obligationenrecht. Der Kanton nimmt auf diesem Gebiet aber keine vorrangige Rolle ein. Die Fachverbände, wie die Freiburger Immobilien-Kammer für die Eigentümer und die ASLOCA für die Mieter, haben die Aufgabe, ihre Mitglieder über die Gesetzesbestimmungen zu informieren, die auf den freien Markt anwendbar sind. Es ist nicht Sache des Wohnungsamts, auf diesem Gebiet aktiv zu werden. Bei Streitigkeiten in dieser Frage sind die Zivilgerichte zuständig, über die Fälle zu entscheiden, die ihnen vorgelegt werden. Zur Information hat das Bundesamt für Wohnungswesen auf seiner Website im Übrigen ein Informationsblatt zum «Übergang von Mietzinsen nach WEG zu Mietzinsen nach OR» veröffentlicht, das es regelmässig aktualisiert. Da sich die Freiburger Hilfe zur Senkung der Mietzinse stark auf das WEG abstützt, kann die Lektüre dieses Informationsblatts den Mietern und Vermietern, die von diesem Übergang betroffen sind, nur empfohlen werden.

Den 9. Juni 2015.

**Question 2015-CE-110 Thomas Rauber/  
Markus Bapst**  
**Répercussions de la nouvelle loi fédérale  
sur l'aménagement du territoire sur  
l'économie cantonale**

**Question**

Diverses décisions populaires prises ces dernières années ont eu des répercussions sur les conditions-cadre de l'économie. Ces répercussions sont de plus en plus marquées. Avec l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires, et surtout avec la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, c'est en particulier l'industrie du bâtiment qui va devoir relever de grands défis ces prochains temps. Cette situation engendre actuellement beaucoup d'incertitude.

<sup>1</sup> SR 221.213.11 Verordnung vom 9. Mai 1990 über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG).

Les effets incertains de l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse et la suppression du taux plancher de l'euro sont également très inquiétants. Cette incertitude quant aux futures conditions-cadre de l'économie amène les acteurs concernés à éviter ou reporter leurs décisions d'investissement. Cela affecte le nombre de places de travail, le chômage augmente et, en définitive, les privés et les entreprises disposent de moins de revenus. Résultat: la consommation diminue et les pouvoirs publics encaissent moins d'impôts.

C'est en échangeant avec des responsables de PME qu'on prend conscience du problème et des grandes incertitudes que la conjoncture suscite. Beaucoup de patrons se plaignent du fait que les conditions-cadre ne sont pas claires et que les réponses données aux problèmes actuels – des problèmes sérieux – sont floues. Très souvent, on repousse le moment de prendre des décisions concrètes dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la gestion des zones à bâtir. L'Etat argumente en évoquant le fait que les plans directeurs et les plans d'aménagement locaux sont en attente d'approbation.

Nous sommes préoccupés, car cela pourrait entraîner des problèmes économiques dans un futur proche. Les entrepreneurs sont en droit d'attendre de la part de l'Etat des informations claires et un soutien anticipé. Il s'agit de prendre des mesures adéquates au niveau du canton et des districts. Dans le canton de Fribourg, le secteur du bâtiment est une branche économique dont les résultats se situent au-dessus de la moyenne. L'Etat a donc tout intérêt à ce que la situation de l'emploi dans l'industrie du bâtiment – secteur capital – reste aussi bonne que possible dans notre canton.

Les modifications législatives évoquées ci-dessus concernent avant tout le secteur principal de la construction, le second œuvre de la construction et la branche immobilière, mais également le tourisme – autant de branches de l'économie qui revêtent une importance significative dans notre canton et qui fournissent un grand nombre d'emplois. Le canton de Fribourg a donc tout à gagner à ce que la situation de l'emploi dans ces branches reste stable.

Nous prions le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes:

1. Dans ce contexte économique de plus en plus difficile, comment le Conseil d'Etat voit-il l'avenir du secteur de la construction à court et long termes, plus concrètement en ce qui concerne le volume du travail et la situation des commandes?
2. Comment évalue-t-il les effets des conditions-cadre de plus en plus problématiques sur le tourisme fribourgeois?
3. A-t-il pris, parallèlement à sa mission d'observation globale de la conjoncture, des mesures spéciales pour suivre avec attention, spécialement dans le canton de Fribourg, le développement économique des PME locales, en particulier dans le secteur de la construction?
4. Comment le Conseil d'Etat – notamment la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions – réagit-il au ralentissement de l'industrie du bâtiment? Existe-t-il des projets visant à juguler le durcissement législatif portant sur les compétences du canton et sur

la pesée de ses intérêts – des projets qui seraient envisageables malgré l'application de la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire?

5. Selon le Conseil d'Etat, quel effet la fluctuation des conditions-cadre de l'économie exerce-t-elle sur les régions du canton? Celles-ci seront-elles touchées à des degrés divers? Le Conseil d'Etat prépare-t-il des mesures concrètes pour parer à une éventuelle crise, ou tout au moins pour en atténuer les effets?

Le 2 avril 2015.

## Réponse du Conseil d'Etat

La question traite de la dégradation des conditions-cadres de manière générale et plus particulièrement des conséquences de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire dans le domaine de la construction. Il est également demandé que dans ce contexte incertain, l'Etat apporte des réponses claires afin que les entrepreneurs puissent s'appuyer sur une base solide pour leur planification. Sur ce point, il convient d'emblée de rappeler que l'Etat n'est pas maître du résultat des votations populaires et de la mise en œuvre de ces dernières, pas plus qu'il n'est consulté sur la stratégie de la BNS. Il doit composer avec les règles qui lui sont imposées tout en essayant de faire preuve de flexibilité et de créativité afin de trouver des réponses adéquates aux difficultés engendrées par ces décisions.

1. *Dans ce contexte économique de plus en plus difficile, comment le Conseil d'Etat voit-il l'avenir du secteur de la construction à court et long termes, plus concrètement en ce qui concerne le volume du travail et la situation des commandes?*

Le Conseil d'Etat reconnaît que les nouvelles exigences en matière d'aménagement du territoire restreignent fortement désormais les possibilités d'affectation de nouvelles surfaces en zone à bâtir. Il rappelle toutefois que selon les statistiques, les réserves de terrain en zone à bâtir sont largement suffisantes pour faire face aux besoins du canton durant ces cinq prochaines années. De plus, si certaines des parcelles actuellement en zone à bâtir sont localisées dans des endroits considérés comme peu ou pas attractifs par les investisseurs, ces surfaces peuvent éventuellement être dézonées pour compenser la mise en zone de nouvelles parcelles jugées plus attractives, selon un mécanisme prévu dans le cadre du moratoire. Le Conseil d'Etat estime ainsi que la période du moratoire ne devrait pas engendrer de ralentissement dans le secteur de la construction. La Fédération Fribourgeoise des Entrepreneurs elle-même «reste raisonnablement positive», selon les mots de son Président dans l'édition d'avril 2015 de son journal Flash.

Le Conseil d'Etat rappelle également que suite au moratoire d'une durée de cinq ans, et pour autant que le futur plan directeur cantonal soit accepté par les organes fédéraux compétents, des possibilités de mise en zone de nouvelles surfaces destinées à la construction existeront, même si les conditions

de mise en zone de ces surfaces seront plus strictes que sous l'ancien régime et que les extensions seront plus modestes que par le passé. De plus, bien que la LAT restreigne les possibilités de mise en zones à bâtir, elle n'interdit pas les constructions mais exige une densification du tissu bâti. Ainsi, et pour autant que les prévisions de poursuite de la forte croissance démographique fribourgeoise se confirment, les entreprises actives dans le domaine de la construction seront toujours sollicitées pour la construction de logements destinés à accueillir les nouveaux citoyens. Il est toutefois vraisemblable que les sociétés actives principalement dans la construction de villas individuelles devront à terme trouver de nouveaux débouchés, de nouvelles mises en zone pour ce type de constructions étant pratiquement impossibles dans le nouveau cadre légal.

2. *Comment évalue-t-il les effets des conditions-cadre de plus en plus problématiques sur le tourisme fribourgeois?*

Le Conseil d'Etat est très préoccupé par la dégradation des conditions-cadre de manière générale, en particulier par rapport au développement économique et touristique futur. Si la révision de la LAT peut contribuer à cette dégradation, la votation du 9 février 2014 contre l'immigration de masse et le franc fort sont source de grandes inquiétudes. Des réflexions sont en cours afin de déterminer quels types d'aides pourraient permettre de soutenir les entreprises et le secteur touristique dans le cadre du franc fort. Dans un contexte de mesures d'économie, les répercussions financières de la mise en place d'éventuelles mesures de soutien sont déterminantes. Au final, la capacité d'innovation des acteurs tant économiques que touristiques reste un facteur essentiel de réussite. Les réflexions en cours portent ainsi sur d'éventuelles possibilités d'incitation envers les acteurs concernés.

3. *A-t-il pris, parallèlement à sa mission d'observation globale de la conjoncture, des mesures spéciales pour suivre avec attention, spécialement dans le canton de Fribourg, le développement économique des PME locales, en particulier dans le secteur de la construction?*

Comme indiqué dans ses réponses aux points 1 et 2, le Conseil d'Etat n'est pas particulièrement inquiet quant à une évolution négative du marché de la construction à court et moyen terme. Aucune mesure spécifique n'a ainsi été mise en place pour ce domaine en particulier. Le gouvernement est par contre très préoccupé par la détérioration des conditions-cadres de manière générale et notamment par la force du franc. Il est ainsi en contact, via la Promotion économique et le Service public de l'emploi notamment, avec les PME locales afin de pouvoir évaluer leurs besoins et proposer la mise en place de mesures de soutien adaptées. La Directeur EE et ses services entretiennent également des relations régulières avec les associations faitières cantonales et nationales, obtenant ainsi de précieuses informations sur l'évolution des marchés.

4. *Comment le Conseil d'Etat – notamment la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions – réagit-il au ralentissement de l'industrie du bâtiment? Existe-t-il des projets visant à juguler le durcissement législatif portant sur les compétences du canton et sur*

*la pesée de ses intérêts – des projets qui seraient envisageables malgré l'application de la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire?*

La marge de manœuvre du canton dans le cadre de la mise en œuvre de la LAT révisée est extrêmement limitée. Les principes fondamentaux sont dictés par la Confédération et ne sont ni négociables, ni contournables. Le canton agit toutefois sur les éléments qu'il peut influencer. Des négociations sont ainsi actuellement en cours avec les organes fédéraux compétents afin de mettre à jour l'inventaire des surfaces d'assolement, ce qui permettrait au canton de remplir le quota exigé et de lever le moratoire en lien avec ces dernières. Une issue favorable dans ce dossier réduirait déjà certaines contraintes actuelles. D'autre part, la LAT révisée exigeant que le dimensionnement des zones à bâtir soit désormais démontré au niveau supracommunal, le canton soutient par le biais de la NPR les régions dans leur processus d'organisation afin de répondre à cette exigence. Les régions de la Gruyère, de la Sarine et de la Broye ont ainsi déjà sollicité des soutiens financiers dans ce sens. Le nouveau plan directeur cantonal devra concrétiser l'ensemble des nouveaux principes et définir quelles orientations les communes et les régions devront donner à leur aménagement du territoire dans le futur.

5. *Selon le Conseil d'Etat, quel effet la fluctuation des conditions-cadre de l'économie exerce-t-elle sur les régions du canton? Celles-ci seront-elles touchées à des degrés divers? Le Conseil d'Etat prépare-t-il des mesures concrètes pour parer à une éventuelle crise, ou tout au moins pour en atténuer les effets?*

Il n'est pas possible d'estimer aujourd'hui les effets de la dégradation des conditions-cadre. Ces derniers seront dépendants de divers facteurs, notamment de la solution qui sera effectivement mise en place au niveau fédéral pour répondre à la votation contre l'immigration de masse et à l'évolution du taux de change à moyen terme. L'économie fribourgeoise traverse généralement les périodes de ralentissement avec une relative sérénité grâce à sa forte capacité d'innovation et d'adaptation. Il convient aujourd'hui d'encourager les entreprises fribourgeoises à poursuivre dans cette voie afin d'atténuer au maximum les effets négatifs d'une période économique difficile et c'est dans cette optique que le Conseil d'Etat évalue la possibilité de mettre en place d'éventuelles mesures de soutien. Le tissu économique fribourgeois étant diversifié et réparti sur l'ensemble du territoire, le Conseil d'Etat n' estime pas que les régions devraient être impactées de manière différente par une éventuelle crise économique.

Le 27 mai 2015.

—

## **Anfrage 2015-CE-110 Thomas Rauber/ Markus Bapst Auswirkungen der neuen Raumplanungsgesetzgebung auf die kantonale Wirtschaft**

### **Anfrage**

Verschiedene in den letzten Jahren getroffene Volksentscheide wirken sich immer mehr auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus; insbesondere auf die Bauwirtschaft werden in der kommenden Zeit mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative und vor allem mit der Revision des Raumplanungsgesetzes grosse Herausforderungen zukommen, was zurzeit grosse Unsicherheit auslöst.

Ebenfalls für grosse Verunsicherung sorgen die unsicheren Auswirkungen der Zustimmung zur Masseneinwanderungsinitiative und die Aufhebung des Mindestkurses zum Euro. Diese Unsicherheit in den künftigen Rahmenbedingungen führt dazu, dass Investitionsentscheide nicht getroffen oder hinausgezögert werden. Dadurch ist wiederum die Zahl der Arbeitsplätze tangiert; die Arbeitslosigkeit vergrössert sich, und letztendlich haben Private und Unternehmen weniger Einkommen zur Verfügung, was sich in sinkendem Konsum und tieferen Steuern für die öffentliche Hand auswirkt.

Gerade in der Diskussion mit KMU-Verantwortlichen wird man sich dieser Problematik und der grossen Unsicherheiten bewusst. Viele Patrons beklagen sich über die unklaren Rahmenbedingungen und die unpräzisen Antworten auf wichtige Fragestellungen. Vielfach werden konkrete Entscheide gerade in der Raumplanung und der Bauzonenverwaltung hinausgezögert, und man beruft sich in der Argumentation seitens des Staates auf die zu genehmigenden Richtpläne und Ortsplanungen.

Wir sind besorgt, dass dies in nächster Zeit zu wirtschaftlichen Problemen führt. Die Unternehmer sind darauf angewiesen, vom Staat klare Informationen und vorausschauende Unterstützung zu erhalten, indem geeignete Massnahmen auf den Ebenen des Kantons und der Bezirke eingeleitet werden. Der Bauwirtschaftssektor ist im Kanton Freiburg ein überdurchschnittlich wichtiger Wirtschaftszweig. Der Staat hat demzufolge ein eminentes Interesse daran, dass die Beschäftigungslage in der sehr wichtigen Bauwirtschaft in unserem Kanton möglichst gut bleibt.

Die oben aufgeführten gesetzlichen Veränderungen betreffen vor allem das Bauhaupt- und -nebegewerbe, die Immobilienbranche, aber auch den Tourismus. Allesamt Wirtschaftszweige, welche in unserem Kanton eine grosse Bedeutung haben und welche zahlreiche Mitarbeiter beschäftigen. Der Kanton Freiburg hat somit ein grosses Interesse daran, dass die Beschäftigungslage in diesen Branchen auf dem aktuellen Stand verbleibt.

Wir richten deshalb folgende Fragen an den Staatsrat:

1. Wie beurteilt der Staatsrat in diesem zunehmend schwieriger werdenden wirtschaftlichen Umfeld die nahe und fernere Zukunft der Baubranche bezüglich Arbeitsvolumen und Auftragslage allgemein?
2. Wie beurteilt der Staatsrat die Auswirkungen der schwieriger werdenden Rahmenbedingungen auf die Freiburger Tourismus-Branche?
3. Hat der Staatsrat, neben der allgemeinen Beobachtung der Konjunktur, spezielle Massnahmen getroffen, um die Wirtschaftsentwicklung der lokalen KMU und insbesondere der Baubranche im Kanton Freiburg speziell verfolgen zu können?
4. Wie reagieren der Staatsrat und insbesondere die Raumplanungsdirektion auf eine sich abschwächende Bauwirtschaftskonjunktur. Gibt es Projekte zum Abbau der gesetzlichen Verschärfungen im Rahmen der kantonalen Kompetenzen und Interessensabwägungen, die trotz der Umsetzung des neuen eidgenössischen Raumplanungsgesetzes möglich sind?
5. Wie schätzt der Staatsrat die Auswirkungen der sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die einzelnen kantonalen Regionen ein? Werden die einzelnen Regionen unterschiedlich betroffen sein? Welche konkreten Massnahmen sind in Vorbereitung, um eine allfällig sich abzeichnende Krise aufzufangen oder allenfalls zu mildern?

Den 2. April 2015.

### **Antwort des Staatsrats**

Diese Anfrage befasst sich allgemein mit der Verschlechterung der Rahmenbedingungen und insbesondere mit den Folgen, die das Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Raumplanung im Hochbau nach sich zieht. Ausserdem wird verlangt, dass der Staat angesichts der ungewissen Situation klare Antworten gibt, damit sich die Unternehmer für ihre Planung auf eine solide Grundlage stützen können. Zu diesem Punkt ist als Erstes zu erwähnen, dass der Staat keine Kontrolle über das Resultat von Volksabstimmungen und deren Umsetzung hat und dass er auch nicht zur Strategie der SNB konsultiert wurde. Er muss sich mit den Spielregeln abfinden, die ihm vorgegeben werden, und muss flexibel und kreativ nach geeigneten Lösungen für die Schwierigkeiten suchen, die diese Entscheide mit sich bringen.

1. *Wie beurteilt der Staatsrat in diesem zunehmend schwieriger werdenden wirtschaftlichen Umfeld die nahe und fernere Zukunft der Baubranche bezüglich Arbeitsvolumen und Auftragslage allgemein?*

Der Staatsrat gesteht ein, dass die neuen Anforderungen im Bereich der Raumplanung die Möglichkeiten, neue Bauzonen zu schaffen, stark einschränken. Er weist jedoch darauf hin, dass gemäss Statistik die bestehenden Baulandreserven ausreichen, um die Bedürfnisse des Kantons für die kommenden fünf Jahre zu decken. Ausserdem können bestimmte Parzellen, die heute in der Bauzone liegen, deren Standort aber von den Investoren als nicht oder kaum attraktiv beurteilt werden, gegebenenfalls ausgezont werden, um die Ein-

zonung von neuen, attraktiveren Parzellen zu kompensieren. Ein entsprechender Mechanismus ist im Rahmen des Moratoriums vorgesehen. Der Staatsrat geht deshalb davon aus, dass während der Dauer des Moratoriums die Bautätigkeit nicht abnehmen wird. Der Freiburgerische Baumeisterverband seinerseits bleibt nach den Worten seines Präsidenten in der April-Ausgabe seiner Zeitschrift «Flash» vorsichtig optimistisch.

Der Staatsrat weist ausserdem darauf hin, dass im Anschluss an das fünfjährige Moratorium wieder neue Flächen in die Bauzone eingezont werden können, sofern der künftige kantonale Richtplan von den zuständigen Bundesbehörden genehmigt wird. Zwar werden die Bedingungen für die Einzonung strenger sein als nach früherem Recht und auch deren Ausdehnung wird geringer ausfallen als früher. Im Übrigen mag das Raumplanungsgesetz (RPG) die Möglichkeiten zur Einzonung in die Bauzone zwar einschränken, es verbietet aber das Bauen an sich nicht. Stattdessen verlangt es eine Verdichtung der bebauten Fläche. Sofern sich die Prognosen einer weiterhin starken Bevölkerungszunahme im Kanton Freiburg bestätigen, werden die Unternehmen im Baugewerbe auch in Zukunft gefragt sein, um Wohnungen für die neuen Einwohnerinnen und Einwohner zu bauen. Es ist allerdings wahrscheinlich, dass Firmen, die sich auf den Bau von Einfamilienhäusern spezialisiert haben, sich langfristig nach neuen Märkten umsehen müssen, da neue Einzonungen für derartige Bauten nach dem neuen Gesetz praktisch nicht mehr möglich sein werden.

2. *Wie beurteilt der Staatsrat die Auswirkungen der schwieriger werdenden Rahmenbedingungen auf die Freiburger Tourismus-Branche?*

Der Staatsrat macht sich grosse Sorgen bezüglich der allgemeinen Verschlechterung der Rahmenbedingungen insbesondere im Hinblick auf die künftige Entwicklung der Wirtschaft und des Tourismus. Die Revision des RPG mag an dieser Verschlechterung mitschuldig sein. Doch die Frankenstärke und das Abstimmungsresultat vom 9. Februar 2014 über die Masseneinwanderungsinitiative beunruhigen den Staatsrat noch weit mehr. Zurzeit werden Überlegungen angestellt, um abzuklären, was den Unternehmen und der Tourismusbranche in Bezug auf die Frankenstärke helfen könnte. Angesichts der aktuellen Sparmassnahmen sind die finanziellen Auswirkungen allfälliger Stützungsmaßnahmen von entscheidender Bedeutung. Im Übrigen bleibt die Innovationsfähigkeit der Wirtschafts- und Tourismusakteure ein zentraler Erfolgsfaktor. Die laufenden Überlegungen richten sich auf mögliche Anreize für die betroffenen Akteure.

3. *Hat der Staatsrat, neben der allgemeinen Beobachtung der Konjunktur, spezielle Massnahmen getroffen, um die Wirtschaftsentwicklung der lokalen KMU und insbesondere der Baubranche im Kanton Freiburg speziell verfolgen zu können?*

Wie in seinen Antworten auf die Fragen 1 und 2 ist der Staatsrat kurz- und mittelfristig nicht sonderlich besorgt um eine allfällige negative Entwicklung der Baubranche. Für

diesen Bereich wurde deshalb keine spezifische Massnahme eingeführt. Der Staatsrat ist dagegen sehr besorgt über die allgemeine Verschlechterung der Rahmenbedingungen und insbesondere die Frankenstärke. Er steht namentlich über die Wirtschaftsförderung und das Amt für den Arbeitsmarkt mit den lokalen KMU in Kontakt, um ihre Bedürfnisse beurteilen und die Einführung geeigneter Stützungsmaßnahmen vorschlagen zu können. Die Volkswirtschaftsdirektion und ihre Dienststellen pflegen ferner regelmässige Kontakte mit den kantonalen und nationalen Dachorganisationen, die ihnen wertvolle Informationen über die Entwicklung der Märkte liefern.

4. *Wie reagieren der Staatsrat und insbesondere die Raumplanungsdirektion auf eine sich abschwächende Bauwirtschaftskonjunktur? Gibt es Projekte zum Abbau der gesetzlichen Verschärfungen im Rahmen der kantonalen Kompetenzen und Interessensabwägungen, die trotz der Umsetzung des neuen eidgenössischen Raumplanungsgesetzes möglich sind?*

Der Kanton hat im Rahmen der Umsetzung des revidierten RPG einen sehr begrenzten Handlungsspielraum. Die Grundprinzipien sind vom Bund vorgegeben und können weder verhandelt noch umgangen werden. Der Kanton handelt jedoch da, wo er Einfluss nehmen kann. So laufen zurzeit Verhandlungen mit den zuständigen Bundesbehörden zur Aktualisierung des Inventars der Fruchtfolgefleichen, was es dem Kanton erlauben würde, den verlangten Anteil zu erreichen und das entsprechende Moratorium aufzuheben. Ein positiver Ausgang in diesem Dossier würde bereits einzelne der aktuellen Schwierigkeiten lösen. Das revidierte RPG verlangt ausserdem, dass die Bemessung der Bauzonen künftig überkommunal erfolgt. Deshalb unterstützt der Kanton die Regionen mithilfe der Neuen Regionalpolitik (NRP), damit sie sich organisieren, um dieser Anforderung gerecht zu werden. Die Regionen Greyerz, Saane und Broye haben bereits eine entsprechende finanzielle Unterstützung beantragt. Ein neuer kantonaler Richtplan muss die gesamten neuen Grundsätze umsetzen und festlegen, worauf die Gemeinden und Regionen künftig ihre Raumplanung ausrichten sollen.

5. *Wie schätzt der Staatsrat die Auswirkungen der sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die einzelnen kantonalen Regionen ein? Werden die einzelnen Regionen unterschiedlich betroffen sein? Welche konkreten Massnahmen sind in Vorbereitung, um eine allfällig sich abzeichnende Krise aufzufangen oder allenfalls zu mildern?*

Es ist zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich, abzuschätzen, welche Folgen die Verschlechterung der Rahmenbedingungen nach sich ziehen wird. Diese hängen von verschiedenen Faktoren ab, insbesondere von der Lösung, die der Bund infolge der Abstimmung über die Masseneinwanderungsinitiative einführen wird, aber auch von der mittelfristigen Entwicklung des Wechselkurses. Die Freiburger Wirtschaft übersteht Konjunkturlauten in der Regel weitgehend unbeschadet dank ihrer Innovations- und Anpassungsfähigkeit. Es gilt heute, die Freiburger Unternehmen anzuspornen, so weiter zu machen, um die negativen Auswirkungen einer

schwierigen Wirtschaftsphase abzufedern. In diesem Sinne prüft der Staatsrat die Möglichkeit, allfällige Stützungsmaßnahmen einzuführen. Das Freiburger Wirtschaftsnetz ist diversifiziert und verteilt sich auf das gesamte Kantonsgebiet. Deshalb erwartet der Staatsrat nicht, dass die Regionen von einer allfälligen Wirtschaftskrise unterschiedlich getroffen werden.

Den 27. Mai 2015.

## Question 2015-CE-113 Markus Bapst Modifications du Service cantonal des contributions dès la période fiscale 2014

### Question

Le Service des contributions a introduit différentes modifications pour la nouvelle période de taxation (déclaration d'impôt 2014). Ces dernières ont, en partie, suscité le mécontentement des contribuables. La présente question porte sur les nouveautés en matière de délais et de dépôt électronique de la déclaration d'impôt.

Le délai pour le dépôt de la déclaration d'impôt est fixé très tôt dans l'année, avec la limite au 1<sup>er</sup> mars. Indépendamment de sa volonté, le contribuable ne dispose souvent pas de tous les documents nécessaires, étant donné que plusieurs tiers n'ont pas encore (ou ne sont pas en mesure) de préparer les décomptes et pièces justificatives nécessaires jusqu'à cette date (par ex. les décomptes des gérances d'immeubles pour les propriétés par étages, les documents fournis par les assurances, les attestations fiscales pour les dépôts de titres, les valeurs fiscales des titres non cotées, les attestations portants sur les assurances-vie, les certificats de salaires, etc.). Le contribuable est dès lors contraint de demander une prolongation pour le dépôt sa déclaration d'impôt. Pour ce faire, il doit nouvellement s'acquitter d'un émoulement.

Ces émoulements se heurtent à l'incompréhension des contribuables qui n'ont d'autre choix que de les accepter, à contre-cœur. Une question demeure toutefois récurrente: pourquoi devons-nous verser des émoulements? Dans le canton de Berne, par exemple, une prolongation du délai pour le dépôt de la déclaration d'impôt peut être demandée en quelques secondes par voie électronique et ce, sans frais jusqu'au 15 septembre.

La perception d'un émoulement suppose en principe une contre-prestation ce qui ne semble pas être le cas en l'espèce. Ou peut-on partir de l'idée que le Service des contributions est en mesure de garantir que les personnes qui déposent leur déclaration d'impôt dans le délai imparti recevront à l'avenir leur avis de taxation plus rapidement?

Compte tenu des taxations tardives, le contribuable doit verser des intérêts moratoires à partir du 30 avril. Dans ces explications à l'attention des contribuables, le Service

des contributions mentionne la possibilité de verser des «acomptes volontaires». Pour un contribuable «normal», le calcul de l'impôt vraisemblablement dû nécessite toutefois le soutien d'un expert. Concrètement, cela signifie que le contribuable qui remet sa déclaration d'impôt en avril devra payer un émoulement de CHF 20.- pour la prolongation du délai mais qu'il pourrait malgré tout recevoir son avis de taxation en février de l'année suivante seulement. En plus des frais encourus pour la prolongation du délai, il sera encore sanctionné d'intérêts moratoires calculés sur 10 mois et ajoutés au montant du décompte.

L'extension de FriTax permet le dépôt électronique de la déclaration d'impôt. Le contribuable qui dépose sa déclaration de cette manière permet au Service des contributions un gain de travail important. Les déclarations d'impôt ne doivent plus être introduites manuellement par les collaborateurs du Service des contributions et les pièces justificatives sont également transmises de manière électronique (pas d'archivage papier, etc). Ce nouvel instrument permet ainsi de décharger le Service des contributions. Les contribuables sont ainsi en droit de s'attendre à recevoir dorénavant leurs avis de taxation plus rapidement.

Dans ce contexte, je me permets de poser les questions suivantes:

1. Comment le Conseil d'Etat motive-t-il l'émoulement pour la prolongation du délai de dépôt de la déclaration d'impôt? Pourquoi un émoulement doit-il être payé alors que les avis de taxation sont établis bien plus tard (6 à 12 mois après le dépôt de la déclaration d'impôt)?
2. Dans quels cantons un tel émoulement est-il perçu?
3. Combien de temps s'écoule-t-il en moyenne entre la date de dépôt de la déclaration d'impôt et la date de la notification de la taxation ordinaire?
4. Combien de dossiers fiscaux (en %) sont taxés chaque mois?
5. On constate que l'avancement des taxations varie sensiblement selon la commune? Quel en est la cause? Comment procède-t-on: par commune, par date d'entrée, par alphabet?
6. Les avis de taxation sont notifiés en courrier (postal) B. On constate une différence d'environ 10 jours entre la date imprimée sur la taxation et la date de réception. Le délai pour déposer une éventuelle réclamation est donc très court. Comment pourrait-on améliorer ce processus? Grâce à une notification électronique des avis de taxation? Grâce à une notification en courrier A?
7. Le député se permet enfin de soumettre la proposition suivante: une prolongation du délai jusqu'au 31 août devrait pouvoir être octroyée sans frais (prémisse: durée moyenne de traitement de 6 mois) et le contribuable devrait pouvoir déposer sa demande par voie électronique. Comment le Conseil d'Etat juge-t-il cette proposition?

Le 8 avril 2015.

## Réponse du Conseil d'Etat

A titre introductif, le Conseil d'Etat rappelle que la perception d'un émoluments pour la prolongation du délai de dépôt de la déclaration fiscale fait partie du programme de mesures structurelles et d'économie 2013–2016 de l'Etat de Fribourg approuvé par le Grand Conseil en octobre 2013. Les grandes lignes ainsi que la date de la mise en œuvre de cette mesure étaient déjà expliquées dans le message du Conseil d'Etat du 3 septembre 2013 (ch. 5.3.1.1). Sa mise en œuvre cette année reflète donc la volonté politique.

Avant de répondre aux questions posées, il est également utile de rappeler que le canton de Fribourg connaît une démographie galopante. En 2013, le SCC a taxé plus de 180 000 contribuables (personnes physiques soumises à l'impôt ordinaire). Ce nombre augmente chaque année d'environ 3000 contribuables. L'automatisation des processus, notamment le dépôt électronique de la déclaration fiscale, doit permettre d'absorber l'augmentation continue du nombre de ces derniers dans notre canton.

Le SCC procède à la taxation des déclarations d'impôt sur une période de 12 à 13 mois. Avec une telle durée, le canton de Fribourg figure parmi les cantons qui clôturent leurs taxations dans les meilleurs délais. Le dépôt rapide de la déclaration permet au SCC d'optimiser la répartition du travail et contribue de ce fait largement à cette efficacité.

Il paraît enfin utile de souligner que, contrairement à ce qui est relevé dans la question, ce ne sont pas des intérêts moratoires (3%) mais des intérêts compensatoires (1,5%) qui sont perçus à partir du 30 avril dès lors que le contribuable n'a pas encore reçu de décision de taxation et de décompte et pour autant que les acomptes facturés et payés étaient inférieurs au montant d'impôt effectivement dû.

Ces précisions étant apportées, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées:

1. *Comment le Conseil d'Etat motive-t-il l'émolument pour la prolongation du délai de dépôt de la déclaration d'impôt? Pourquoi un émolument doit-il être payé alors que les avis de taxation sont établis bien plus tard (6 à 12 mois après le dépôt de la déclaration d'impôt)?*

Comme indiqué en introduction, la perception d'un émoluments pour le dépôt de la déclaration d'impôt fait partie du paquet de mesures structurelles et d'économie 2013–2016. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de l'ordonnance sur le tarif des émoluments du SCC, ce dernier traitait chaque année entre 7000 et 8000 demandes de prolongation de délai par année, soit en moyenne 35 demandes de délai par jour. Pour assurer l'égalité de traitement entre les contribuables, la pertinence du motif de la requête du délai devait être examinée, puis la décision devait être communiquée et saisie manuellement dans le chapitre fiscal adéquat, ce qui entraînait une charge administrative non négligeable pour les collaborateurs concernés.

Avec l'introduction du système des délais et le développement du système informatique, la mention du délai est automati-

quement introduite dans le chapitre fiscal du contribuable dès réception du paiement. En payant le délai, le contribuable obtient la possibilité, respectivement le droit, de déposer sa déclaration fiscale après la date prévue dans la législation, sans examen du motif et sans craindre une amende. La prestation de l'Etat consiste dès lors à octroyer une certaine souplesse aux obligations de procédure du contribuable. La perception de l'émoluments ne garantit pas la taxation plus rapide d'un dossier particulier mais vise également à encourager les contribuables à déposer rapidement leur déclaration d'impôt, de manière à ce que la taxation d'une année fiscale puisse débuter rapidement, que le SCC puisse répartir au mieux les dossiers et garantir ainsi la taxation de tous les dossiers fiscaux dans les meilleurs délais.

2. *Dans quels cantons un tel émoluments est-il perçu?*

Dix cantons prélèvent aujourd'hui un émoluments pour la prolongation du délai de dépôt de la déclaration d'impôt, soit BE, BL, BS, SO, ZG, TG, GE, JU, NE, VS. Cette comparaison doit toutefois être appréhendée avec prudence, étant donné qu'il existe des différences importantes entre les systèmes d'émoluments existants. En outre, certains cantons ne perçoivent pas d'émoluments pour le dépôt de la déclaration d'impôt, mais perçoivent en revanche des frais pour l'envoi de la sommation pour le dépôt de la déclaration, ce qui n'est pas le cas du canton de Fribourg.

3. *Combien de temps s'écoule-t-il en moyenne entre la date de dépôt de la déclaration d'impôt et la date de la notification de la taxation ordinaire?*

Comme indiqué en introduction, le SCC s'efforce de taxer les déclarations d'impôt d'une période fiscale dans un délai de 12 à 13 mois, (voir également réponses aux questions 4 et 5). Au 2 mars 2015, le SCC avait par exemple taxé 98,71% des déclarations d'impôt 2013.

Cet objectif souffre toutefois de certaines exceptions. En cas de relation intercantonale par exemple, il n'est pas rare qu'un dossier prêt à être taxé doive être suspendu dans l'attente des informations du ou des autres cantons concernés. Cas échéant, des retards de l'ordre de 2 ans peuvent être constatés. Les collaborateurs du SCC doivent par ailleurs simultanément traiter des périodes fiscales antérieures, à savoir des dossiers qui ont fait l'objet de contestations ou de reports de délais. Dès lors, ils travaillent sur plusieurs périodes fiscales en parallèle. En outre, les impératifs liés à la livraison de données fiscales dans le cadre de la péréquation financière intercantonale impactent les priorités et les critères de sélection des dossiers.

4. *Combien de dossiers fiscaux (en%) sont taxés chaque mois?*

Environ 25% des déclarations d'impôt portant sur l'année N sont traitées durant les mois de mars et avril N+1. Le reste des déclarations est traité de manière linéaire sur les 10 à 11 mois restants.

5. *On constate que l'avancement des taxations varie sensiblement selon la commune? Quelle en est la cause?*



*Comment procède-t-on: par commune, par date d'entrée, par alphabet?*

Les dossiers fiscaux sont répartis entre les collaborateurs par période, par commune, puis traités, pour chaque commune, dans l'ordre alphabétique. Les grandes communes du canton sont attribuées à plusieurs collaborateurs, afin d'absorber le nombre plus important de déclarations déposées.

Avec l'introduction du dépôt de la déclaration par voie électronique, une nouvelle systématique permettant un traitement des dossiers selon la méthode «premier entré premier sorti» est par ailleurs disponible.

6. *Les avis de taxation sont notifiés en courrier (postal) B. On constate une différence d'environ 10 jours entre la date imprimée sur la taxation et la date de réception. Le délai pour déposer une éventuelle réclamation est donc très court. Comment pourrait-on améliorer ce processus? Grâce à une notification électronique des avis de taxation? Grâce à une notification en courrier A?*

L'art. 175 al. 1 LICD prévoit un délai d'opposition de 30 jours à partir de la notification de la décision de taxation. Pour le contribuable, le délai de recours débute dès lors le lendemain du jour de la réception de la taxation et non à la date figurant sur l'avis de taxation. Le SCC tient compte du fait que les envois sont transmis par courrier B et se montre souple dans le traitement de la recevabilité de la réclamation. Il compte ainsi systématiquement un délai de distribution de 4 jours après l'envoi. Si le contribuable prétend avoir reçu la taxation plus de 4 jours après l'envoi, le SCC tiendra compte de ses affirmations. Ce faisant, il suit la jurisprudence développée par la Cour fiscale à ce sujet (4F 2003-160, 4F 2004-113). L'envoi des avis de taxation par courrier B ne porte dès lors pas atteinte aux droits de procédure du contribuable.

Par souci d'exhaustivité, nous nous permettons de relever que la mise en œuvre de l'envoi électronique des taxations – comme d'autres types de décisions – nécessiterait de nombreuses clarifications tant légales que techniques et ne saurait être mise en œuvre par le seul SCC. Elle relève bien plus d'un projet commun à tous les services de l'Etat.

L'envoi systématique des avis de taxation en courrier A générerait annuellement des coûts supplémentaires de l'ordre de CHF 100 000.– (base: année civile 2014).

7. *Le député se permet enfin de soumettre la proposition suivante: une prolongation du délai jusqu'au 31 août devrait pouvoir être octroyée sans frais (prémisse: durée moyenne de traitement de 6 mois) et le contribuable devrait pouvoir déposer sa demande par voie électronique. Comment le Conseil d'Etat juge-t-il cette proposition?*

En prévoyant un délai de dépôt plus tardif, le SCC courrait le risque d'être confronté à des périodes avec un nombre inférieur de dossiers, alors qu'il devrait traiter ultérieurement une masse plus importante de dossiers, devant être absorbée par le même nombre de collaborateurs, ce qui reporterait à plus tard la fin des travaux de taxation.

Une mise en œuvre de la proposition du député reviendrait globalement à repousser les travaux de taxation d'une période fiscale de six mois. Concrètement, au lieu de terminer la taxation de la période fiscale N en mars N+2, les travaux se poursuivraient jusqu'en septembre N+2. Enfin, un tel changement entraînerait des travaux administratifs supplémentaires pour être en mesure de fournir, dans les délais, les informations requises dans le cadre de la péréquation intercantonale.

Le Conseil d'Etat estime enfin qu'il est prématuré de vouloir modifier le système introduit cette année. Comme il s'y était engagé, il procédera à une évaluation de la nouvelle réglementation. Cas échéant, il procédera aux adaptations nécessaires à la lumière des expériences acquises.

Le 2 juin 2015.

—

## **Anfrage 2015-CE-113 Markus Bapst Änderungen der Kantonalen Steuerverwaltung ab dem Steuerjahr 2014**

### **Frage**

Für die neue Veranlagungsperiode (Steuerklärung 2014) wurden von der Steuerverwaltung verschiedene Änderungen eingeführt, welche teilweise Unmut bei den Steuerpflichtigen verursachen. Gegenstand dieser Anfrage sind die Neuerungen bei den Fristen und der elektronischen Einreichung der Steuererklärung.

Die Frist vom 1. März ist sehr früh angesetzt. Der Steuerpflichtige hat oftmals ohne sein Verschulden noch nicht alle Unterlagen erhalten, da die verschiedenen Mitwirkenden die notwendigen Abrechnungen und Belege nicht bis zu diesem Zeitpunkt bereitstellen können respektive bereitgestellt haben (z.B. Abrechnungen der Liegenschaftsverwaltungen für Stockwerkeinheiten, Versicherungsunterlagen, Steuerbescheinigungen Wertschriftendepots, Steuerwerte nicht kotierter Wertpapiere, Bescheinigungen Lebensversicherungen, Lohnausweise usw.). Dies führt dazu, dass der Steuerpflichtige eine Fristverlängerung zur Einreichung der Steuerklärung beantragen muss, für die er neu Gebühren bezahlt.

Diese Gebühren stossen auf Unverständnis, werden aber zähneknirschend akzeptiert. Die Frage, welche oft gehört wird: Warum müssen überhaupt Gebühren bezahlt werden? Im Kanton Bern kann beispielsweise eine Fristverlängerung via Internet innert Sekunden gebührenfrei bis zum 15. September beantragt werden!

Eine Gebühr bedarf im Normalfall einer Gegenleistung. Eine solche ist in diesem Fall nicht ersichtlich, oder kann die Steuerverwaltung garantieren, dass die Veranlagungen der fristgerecht eingereichten Steuerklärungen in Zukunft schneller erfolgen?

Aufgrund der späten Veranlagungen muss der Steuerpflichtige ab dem 30. April einen Verzugszins bezahlen. Die Steu-

erverwaltung weist in der Wegleitung auf die Möglichkeit der «freiwilligen Anzahlung» hin. Die Berechnung der voraussichtlich geschuldeten Steuer kann jedoch von einem «normalen» Steuerpflichtigen nicht ohne Hilfe eines Sachverständigen gemacht werden. Im konkreten Fall kann dies bedeuten, dass der Steuerpflichtige für eine im April abgelieferte Steuererklärung eine Gebühr von 20 Franken für die Fristerstreckung bezahlt und die Veranlagung trotzdem erst im Februar des Folgejahres erhält. Neben den Kosten für die Fristerstreckung wird er dann noch mit 10 Monaten Verzugszins auf dem Abrechnungsbetrag bestraft!

Die Erweiterung von FriTax ermöglicht das elektronische Übermitteln der Steuererklärung. Der Steuerpflichtige nimmt mit Fritax der Steuerverwaltung viel Arbeit ab. Die Steuererklärungen müssen von den Mitarbeitenden der Steuerverwaltung nicht mehr erfasst werden, und auch die Belege werden elektronisch übermittelt (kein Papierarchiv usw.). Die Steuerverwaltung wird also durch diese neuen Mittel entlastet. Die Steuerpflichtigen können somit erwarten, dass sie künftig schneller in den Genuss der Veranlagungen kommen.

Deshalb stelle ich folgende Fragen:

1. Wie begründet der Staatsrat die Gebühr für die Fristverlängerung? Warum muss eine Gebühr für eine Fristverlängerung bezahlt werden, obwohl anschliessend die Veranlagungen erst sehr spät erfolgen (6–12 Monate nach Einreichung der Steuererklärung)?
2. In welchen Kantonen wird hierfür ebenfalls eine Gebühr verlangt?
3. Wie lange dauert es im Durchschnitt, bis eine ordentliche Veranlagung erfolgt (Datum Einreichung Steuererklärung – Datum Erhalt ordentliche Veranlagung)?
4. In welchen Monaten werden wie viele Steuereinstellungen veranlagt (in%)?
5. Es wird festgestellt, dass je nach Gemeinde der Fortschritt der Veranlagung sehr unterschiedlich ist. Warum ist dies so? Wie wird vorgegangen: nach Gemeinde, nach Eingangsdatum, nach Alphabet?
6. Die Veranlagungsanzeigen werden per B-Post zugestellt. Zwischen Empfangsdatum und angedrucktem Datum auf der Veranlagung liegen ca. 10 Tage. Die Zeit für eine allfällige Einsprache ist somit sehr knapp. Wie könnte dieses Vorgehen verbessert werden? Elektronische Zustellung der Veranlagungen? Zustellung per A-Post?
7. Abschliessend erlaubt sich der Fragesteller noch folgenden Vorschlag: Eine Fristverlängerung bis 31.08. sollte kostenlos gewährt werden (Annahme: durchschnittliche Bearbeitungsdauer von 6 Monaten) und der Steuerpflichtige sollte diese per Internet machen können. Wie beurteilt der Staatsrat diesen Vorschlag?

Den 8. April 2015.

## Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat hält einleitend fest, dass die Erhebung einer Gebühr für die Verlängerung der Abgabefrist für die Steuer-

erklärung Teil des vom Grossen Rat im Oktober 2013 genehmigten Struktur- und Sparmassnahmenprogramms 2013–2016 des Staates Freiburg ist. Die Grundzüge sowie das Umsetzungsdatum dieser Massnahme wurden bereits in der Botschaft des Staatsrats vom 3. September 2013 erläutert (Kap. 5.3.1.1). Die Umsetzung dieser Massnahme konkretisiert somit den politischen Willen.

Vor der Beantwortung der einzelnen Fragen sei auch daran erinnert, dass der Kanton Freiburg einen wahren demografischen Boom erlebt. So hat die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) 2013 über 180 000 Steuerpflichtige (der ordentlichen Steuerpflicht unterstellte natürliche Personen) veranlagt. Diese Zahl nimmt jährlich um etwa 3000 Steuerpflichtige zu. Mit der Automatisierung der Abläufe, namentlich der elektronischen Abgabe der Steuererklärung, soll die stetige Zunahme der Steuerpflichtigen in unserem Kanton bearbeitungsmässig bewältigt werden.

Die KSTV veranlagt die Steuererklärungen über einen Zeitraum von 12 bis 13 Monaten. Damit gehört der Kanton Freiburg zu den Kantonen, die am wenigsten Zeit für den Abschluss ihrer Veranlagungsarbeiten brauchen. Mit der raschen Abgabe der Steuererklärung kann die KSTV die Arbeitsverteilung optimieren, was wesentlich zur Bearbeitungseffizienz beiträgt.

Weiter gilt es auch Folgendes klarzustellen: Entgegen dem in der Anfrage Gesagten wird ab dem 30. April nicht ein Verzugszins (3%), sondern ein Ausgleichszins (1,5%) erhoben, und zwar unter der Voraussetzung, dass die steuerpflichtige Person noch keine Veranlagungsanzeige und keine Schlussabrechnung erhalten hat und die geleisteten Akontozahlungen niedriger waren als der effektiv geschuldete Steuerbetrag.

Der Staatsrat antwortet nach diesen Ausführungen wie folgt auf die gestellten Fragen:

1. *Wie begründet der Staatsrat die Gebühr für die Fristverlängerung? Warum muss eine Gebühr für eine Fristverlängerung bezahlt werden, obwohl anschliessend die Veranlagungen erst sehr spät erfolgen (6–12 Monate nach Einreichung der Steuererklärung)?*

Wie bereits einleitend gesagt, gehört die Erhebung einer Gebühr für die Verlängerung der Abgabefrist für die Steuererklärung zum Struktur- und Sparmassnahmenpaket 2013–2016. Bis zum Inkrafttreten der Änderung des Tarifs der Gebühren der Kantonalen Steuerverwaltung bearbeitete die KSTV jährlich zwischen 7000 und 8000 Fristerstreckungsgesuche, also durchschnittlich 35 Anträge pro Tag. Damit die Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen gewährleistet war, mussten die Relevanz des angegebenen Fristerstreckungsgrundes geprüft und dann die Verfügung mitgeteilt und manuell ins entsprechende Steuerkapitel eingetragen werden, was für die betroffenen Mitarbeitenden einen erheblichen administrativen Mehraufwand bedeutete.

Mit der Einführung des Fristensystems und der Weiterentwicklung des Informatiksystems wird die neue Abgabefrist ab Zahlungseingang automatisch im Steuerkapitel der betref-

fenden steuerpflichtigen Person eingetragen. Mit der Zahlung der Fristerstreckung erhält die steuerpflichtige Person die Möglichkeit bzw. das Recht, ihre Steuererklärung nach der gesetzlich vorgegebenen Frist einzureichen, und zwar ohne dass die Gründe dafür geprüft werden und sie eine Busse riskiert. Die «Gegenleistung» des Staates besteht somit in einer gewissen Flexibilität gegenüber den Verfahrenspflichten der Steuerpflichtigen. Der Bezug der Gebühr garantiert nicht eine speditivere Veranlagung eines konkreten Dossiers, soll aber die Steuerpflichtigen dazu motivieren, ihre Steuererklärung möglichst rasch einzureichen, damit die Veranlagungsarbeiten des betreffenden Steuerjahres möglichst zügig starten können und die KSTV die Dossiers optimal gestaffelt bearbeiten und somit alle Dossiers innert nützlicher Frist veranlagern kann.

2. *In welchen Kantonen wird hierfür ebenfalls eine Gebühr verlangt?*

Die Fristerstreckung für die Abgabe der Steuererklärung ist heute in den folgenden zehn Kantonen gebührenpflichtig: BE, BL, BS, SO, ZG, TG, GE, JU, NE, VS. Dieser Vergleich ist jedoch mit Vorsicht zu geniessen, da es grosse Unterschiede bei den bestehenden Gebührensystemen gibt. Dann gibt es auch Kantone, die keine Gebühr für die Verlängerung der Einreichungsfrist der Steuererklärung erheben, hingegen aber Kosten für den Versand der Mahnungen für die Einreichung der Steuererklärungen in Rechnung stellen, was im Kanton Freiburg nicht der Fall ist.

3. *Wie lange dauert es im Durchschnitt, bis eine ordentliche Veranlagung erfolgt (Datum Einreichung Steuererklärung – Datum Erhalt ordentliche Veranlagung)?*

Wie einleitend gesagt, setzt die KSTV alles daran, die Steuererklärungen einer Steuerperiode innert 12 bis 13 Monaten zu veranlagern (siehe auch Antwort auf die Fragen 4 und 5). So hatte die KSTV beispielsweise per 2. März 2015 98,71% der Steuererklärungen 2013 veranlagt.

Dieses Ziel kann aber nicht immer erreicht werden, da es gewisse Ausnahmen gibt. So kommt es in kantonsübergreifenden Fällen häufig vor, dass ein Dossier eigentlich veranlagungsbereit wäre, die Arbeiten aber sistiert werden müssen, bis Informationen aus dem betroffenen Kanton oder den betroffenen Kantonen eintreffen. In solchen Fällen kann es zu Verzögerungen von bis zu zwei Jahren kommen. Die Mitarbeitenden der KSTV müssen überdies gleichzeitig auch frühere Steuerperioden bearbeiten, das heisst Dossiers, die angefochten wurden oder in denen Fristerstreckungen gewährt worden waren. Sie bearbeiten somit gleichzeitig mehrere Steuerperioden. Ausserdem beeinflussen auch die Vorgaben für die Lieferung von Steuerdaten im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs die Prioritäten und Auswahlkriterien für die Dossierbearbeitung.

4. *In welchen Monaten werden wie viele Steuerdossiers veranlagt (in %)?*

Rund 25% der Steuererklärungen des Jahres N werden in den Monaten März und April des Jahres N+1 bearbeitet. Die übr-

gen Steuererklärungen werden linear über die verbleibenden 10–11 Monate verteilt bearbeitet.

5. *Es wird festgestellt, dass je nach Gemeinde der Fortschritt der Veranlagung sehr unterschiedlich ist. Warum ist dies so? Wie wird vorgegangen: nach Gemeinde, nach Eingangsdatum, nach Alphabet?*

Die Steuerdossiers werden nach Steuerperiode und Gemeinde unter den Mitarbeitenden aufgeteilt und dann für jede Gemeinde in alphabetischer Reihenfolge bearbeitet. Zur Bewältigung der Bearbeitung der Steuererklärungen der grossen Gemeinden werden mehrere Mitarbeitende eingesetzt.

Mit der Einführung der elektronischen Abgabe der Steuererklärung können die Steuererklärungen neu nach dem Prinzip «First In – First Out» bearbeitet werden.

6. *Die Veranlagungsanzeigen werden per B-Post zugestellt. Zwischen Empfangsdatum und angedrucktem Datum auf der Veranlagung liegen ca. 10 Tage. Die Zeit für eine allfällige Einsprache ist somit sehr knapp. Wie könnte dieses Vorgehen verbessert werden? Elektronische Zustellung der Veranlagungen? Zustellung per A-Post?*

Artikel 175 Abs. 1 DStG sieht eine Einsprachefrist von 30 Tagen nach Zustellung der Veranlagungsanzeige vor. Für die steuerpflichtige Person beginnt die Einsprachefrist am Tag nach der Zustellung der Steuerverfügung zu laufen, und nicht am auf der Veranlagungsanzeige stehenden Datum. Die KSTV trägt dem Umstand Rechnung, dass der Versand mit B-Post erfolgt, und ist diesbezüglich entgegenkommend bei der Beurteilung der Zulässigkeit der Einsprache. So rechnet sie generell mit einer Zustellfrist von vier Tagen ab Versand. Behauptet eine steuerpflichtige Person, sie habe die Veranlagung später als 4 Tage nach dem Versand erhalten, wird die KSTV dies gelten lassen. Damit folgt sie der diesbezüglichen Rechtsprechung des Steuergerichtshofs (Urteile 4F 2003-160 und 4F 2004-113). Der Versand der Veranlagungsanzeigen mit B-Post beeinträchtigt somit die Verfahrensrechte der Steuerpflichtigen nicht. Der Vollständigkeit halber sei auch gesagt, dass es für die Einführung der elektronischen Zustellung der Veranlagungsanzeigen – wie für andere Arten von Verfügungen auch – zahlreiche rechtliche und technische Abklärungen brauchen würde und eine solche nicht allein von der KSTV durchgeführt werden könnte. Es handelt sich hier vielmehr um ein gemeinsames Vorhaben aller staatlichen Stellen.

Der durchgehende Versand der Veranlagungsanzeigen mit A-Post hätte jährliche Mehrkosten von rund CHF 100 000.- zur Folge (Basis: Kalenderjahr 2014).

7. *Abschliessend erlaubt sich der Fragesteller noch folgenden Vorschlag: Eine Fristverlängerung bis 31.08. sollte kostenlos gewährt werden (Annahme: durchschnittliche Bearbeitungsdauer von 6 Monaten) und der Steuerpflichtige sollte diese per Internet machen können. Wie beurteilt der Staatsrat diesen Vorschlag?*

Mit der Ansetzung einer späteren Frist würde für die KSTV die Gefahr bestehen, dass zeitweise wenige Dossiers zu bearbeiten wären, die gleiche Anzahl Mitarbeitende dann aber mit Dossiers überflutet würden, was den Abschluss der Veranlagungsarbeiten hinauszögern würde.

Die Umsetzung des Vorschlags von Grossrat Markus Bapst hätte eine Verzögerung der Veranlagungsarbeiten einer Steuerperiode um sechs Monate zur Folge. Konkret würden die Veranlagungsarbeiten der Steuerperiode N bis im September des Jahres N+2 weiterlaufen, statt im März N+2 abgeschlossen zu werden. Ein solcher Wechsel wäre auch mit administrativem Mehraufwand verbunden, damit im Rahmen des interkantonalen Finanzausgleichs erforderlichen Informationen fristgemäss geliefert werden können.

Der Staatsrat ist der Auffassung, dass es verfrüht ist, das in diesem Jahr eingeführte System zu ändern. Er wird wie zugesagt die Neuregelung evaluieren und entsprechend den damit gemachten Erfahrungen allenfalls die notwendigen Anpassungen vornehmen.

Den 2. Juni 2015.

## Question 2015-CE-144 Jean-Daniel Wicht Plan directeur cantonal

### Question

Depuis la mise en vigueur, le 1<sup>er</sup> mai 2014, des modifications de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), les communes, les milieux de la construction et l'économie en général font part de leur inquiétude car de nombreux projets sont bloqués en raison du moratoire imposé par la Confédération, tant que le canton de Fribourg n'aura pas un nouveau plan directeur cantonal approuvé. Des cantons comme Zurich, Bâle et Genève ont déjà vu leurs plans respectifs adoptés par la Confédération.

A Fribourg, il n'est pas un jour où le soussigné et bien d'autres collègues députés sont interpellés par des citoyens, des architectes et des conseillers communaux qui voient des mois de travail anéantis par des blocages dus au moratoire. Cette situation pourrait devenir catastrophique pour le canton de Fribourg qui avait, avant la modification de la loi, le vent en poupe, grâce au dynamisme de tous ses acteurs économiques et politiques. Je crains que si cette situation ne perdure, la construction dans notre canton va subir un coup d'arrêt avec à la clé, malheureusement, des licenciements.

Ces perspectives inquiétantes m'amènent à poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Quand le Conseil d'Etat sera-t-il prêt à déposer le plan directeur cantonal modifié dans le sens des exigences de la LAT?

2. Pourquoi n'a-t-on pas réussi à être plus réactif à l'instar des cantons de Zurich, Bâle et Genève?
3. Est-ce que le canton dispose de suffisamment de ressources en personnel pour établir le plan directeur cantonal, conformément aux exigences de la Confédération?
4. Que pense faire le Conseil d'Etat pour éviter une situation de blocage aux conséquences imprévisibles, en termes d'emplois?

Le 7 mai 2015.

### Réponse du Conseil d'Etat

1. Comme indiqué par le Conseil d'Etat dans sa réponse au député Schneuwly (2015-CE-21), le gouvernement entend transmettre le futur plan directeur cantonal pour approbation au Conseil Fédéral en octobre 2018 afin d'obtenir une approbation du Conseil Fédéral pour mai 2019 au plus tard. C'est en effet cette décision d'approbation qui permettra de lever l'actuel moratoire. Les principales phases des travaux prévues ont été identifiées dans la réponse à la question susmentionnée avec une comparaison de durée avec les phases qui ont été suivies pour le plan directeur actuellement en vigueur:

	Phases de projet	Planning effectif révision 1998 - 2004	Planning prévu 2014 - 2019
<b>PROGRAMME D'AMÉNAGEMENT CANTONAL</b>	Etudes préparatoires	JANVIER - JUIN 1998	NOVEMBRE 2014 - JUIN 2015
	Elaboration du message et du décret au Grand Conseil	OCTOBRE-DÉCEMBRE 1998	JUILLET - SEPTEMBRE 2015
	Consultation publique (facultative)	FÉVRIER - AVRIL 1999	
	Transmission au Grand Conseil par le Conseil d'Etat	JUIN 1999	NOVEMBRE 2015
	Adoption du décret par le Grand Conseil	SEPTEMBRE 1999	DÉCEMBRE 2015 - FÉVRIER 2016
<b>PLAN DIRECTEUR CANTONAL</b>	Elaboration des études obligatoires	JANVIER - DÉCEMBRE 1999	FÉVRIER 2015 - MARS 2016
	Elaboration des textes et des cartes du plan directeur	OCTOBRE 1999 - AVRIL 2000	AVRIL - DÉCEMBRE 2016
	Consultation interne Pré-consultation de la Confédération	JUILLET - AOÛT 2000	FÉVRIER - MARS 2017
	Traduction Finalisation suite à la consultation interne	JUILLET - NOVEMBRE 2000	FÉVRIER - JUIN 2017
	Présentation du projet de plan directeur au Conseil d'Etat	NOVEMBRE 2000	JUILLET 2017
	Consultation publique et examen préalable de la Confédération	AVRIL - AOÛT 2001	SEPTEMBRE - DÉCEMBRE 2017 SEPTEMBRE 2017 - MARS 2018 (CH)
	Consultation complémentaire des communes sur les modifications et les divergences majeures	OCTOBRE - NOVEMBRE 2001	FÉVRIER - MARS 2018
	Entrevues entre une délégation du Conseil d'Etat et les communes	DÉCEMBRE 2001	AVRIL - MAI 2018
	Transmission du plan directeur au Grand Conseil pour information par le Conseil d'Etat	MARS 2002	JUIN 2018
	Présentation au Grand Conseil pour information	MAI 2002	SEPTEMBRE 2018
	Adoption du plan directeur cantonal par le Conseil d'Etat	10 JUIN 2002	OCTOBRE 2018
	Approbation du plan directeur cantonal par le Conseil Fédéral	24 SEPTEMBRE 2004	MAI 2019
<b>TOTAL</b>		<b>81 MOIS</b>	<b>55 MOIS</b>

2. Tous les plans directeurs cantonaux ne sont pas révisés simultanément. Ces travaux de planification sont hautement stratégiques et ils nécessitent de longue phase de consolidation, notamment politique. Les trois cantons qui ont récemment obtenu l'approbation fédérale sont, pour deux d'entre eux, des cantons principalement urbains (Bâle-Ville et Genève). Le canton de Zurich est un cas particulier puisque une initiative cantonale a été acceptée par le peuple qui instaure un moratoire des zones à bâtir pour une durée indéterminée. Ces trois cantons avaient défini dans leur version antérieure du plan directeur des cartes de «pré-affectation» des zones à bâtir. Cela signifie que leur plan directeur cantonal respectif définissait cartographiquement à 4-5 mètres près l'étendue maximale des zones à bâtir. Les changements introduits par la modification de la loi fédérale ne présentaient donc pas un changement fondamental pour ces trois cantons compte tenu de ce qui précède. Néanmoins, après contact avec les responsables cantonaux en matière d'aménagement du territoire, le Conseil d'Etat précise que les années de début des travaux de révision ont été les suivants:

- Zurich 2007
- Genève 2008
- Bâle-Ville 2011

Il faut relever que le demi-canton de Bâle-Ville ne comprend que 3 communes ce qui peut expliquer une durée des travaux plus restreinte que pour Zurich (171 communes) et Genève (45 communes).

Les cantons sont tenus de réviser intégralement leur plan directeur cantonal tous les 10 ans. Le plan directeur cantonal fribourgeois actuel a été approuvé par le Conseil Fédéral en 2004. Les travaux de révision auraient dû débuter en 2014, mais il a fallu attendre de connaître toutes les exigences fixées par la Confédération suite à l'acceptation de la modification de loi fédérale sur l'aménagement du territoire pour initier les travaux. Ces documents ont été mis à disposition des cantons le 2 avril 2014. Le canton a donc entrepris les travaux nécessaires sans tarder une fois les informations à sa disposition.

3. Le Conseil d'Etat estime qu'avec le renforcement en effectifs qui a été décidé l'année dernière, le Service des constructions et de l'aménagement dispose d'une équipe de projet adéquate pour réviser le plan directeur conformément aux nouvelles exigences fédérales. Par ailleurs, le plan financier a également pris en compte ces travaux. De plus, le Conseil d'Etat a nommé un comité de pilotage formé notamment de 3 conseillers d'Etat (Directeur AEC et Président, Directrice IAF, Directeur EE), de 2 Préfets (Sarine et Gruyère) et de 2 représentants de l'Association des communes Fribourgeoise (Syndics de Châtel-Saint-Denis et Siviriez) et du Secrétaire général de la DAEC, ainsi qu'un comité de projet présidé par la Cheffe du SeCA.
4. Comme il le mentionne dans sa réponse à la question des députés Rauber et Bapst (2015-CE-110), le Conseil d'Etat reconnaît que les nouvelles exigences en matière d'amé-

nagement du territoire restreignent désormais fortement les possibilités d'affectation de nouvelles surfaces en zone à bâtir. Il rappelle toutefois que selon les statistiques, les réserves de terrain en zone à bâtir sont largement suffisantes pour faire face aux besoins du canton durant ces prochaines années. Les estimations fédérales annoncent que nos zones résidentielles actuellement légalisées permettent d'accueillir environ 350 000 habitants et que nos zones d'activités légalisées sont celles qui sont les moins construites de Suisse avec un taux d'occupation effective estimé à 50%. Le Conseil d'Etat est d'avis que la période du moratoire ne devrait donc pas engendrer de ralentissement majeur dans le secteur de la construction.

Le 9 juin 2015.

—

## Anfrage 2015-CE-144 Jean-Daniel Wicht Kantonaler Richtplan

### Anfrage

Seitdem die Änderungen des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) am 1. Mai 2014 in Kraft sind, sind Gemeinden, die Bauwirtschaft im Speziellen und die Wirtschaft im Allgemeinen besorgt, weil zahlreiche Projekte wegen des vom Bund verhängten Moratoriums blockiert sind, bis der Kanton Freiburg einen neuen, vom Bund genehmigten kantonalen Richtplan besitzt. Kantone wie Zürich, Basel und Genf sind bereits weiter: Deren Richtplan wurde vom Bund genehmigt.

Im Kanton Freiburg vergeht kein Tag, an dem ich und andere Grossrätinnen und Grossräte nicht von Bürgern, Architekten oder Gemeinderäten angesprochen werden, weil wegen des Moratoriums die Arbeit von Monaten zunichte gemacht wird. Diese Situation könnte für unseren Kanton dramatische Folgen haben – einem Kanton, der vor der Änderung des Bundesgesetzes dank Wirtschaft und Politik einen grossartigen Aufschwung verzeichnete. Ich befürchte, dass das Freiburger Baugewerbe, falls dies anhält, einen jähen Stillstand kennen wird, was leider auch Entlassungen zur Folge haben wird.

Aufgrund dieser beunruhigenden Aussichten stelle ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Wann wird der Staatsrat einen geänderten kantonalen Richtplan, der die Vorgaben des RPG erfüllt, einreichen?
2. Weshalb reagierte der Kanton Freiburg nicht so rasch wie die Kantone Zürich, Basel und Genf?
3. Verfügt der Kanton über genügend personelle Ressourcen, um den kantonalen Richtplan an die Anforderungen des Bundes anzupassen?
4. Wie gedenkt der Staatsrat eine festgefahrene Situation mit möglicherweise einschneidenden Folgen für die Beschäftigung zu vermeiden?

Den 7. Mai 2015.

## Antwort des Staatsrats

1. Wie der Staatsrat bereits in seiner Antwort auf die Anfrage Schneuwly (2015-CE-21) darlegte, will er den neuen kantonalen Richtplan im Oktober 2018 dem Bundesrat unterbreiten, damit dieser den Richtplan im Mai 2019 genehmigen kann. Mit dieser Genehmigung wird das Moratorium aufgehoben werden.  
Der Staatsrat hat die wichtigsten Arbeitsphasen in der oben erwähnten Antwort beschrieben und deren Dauer mit der Ausarbeitung des heute geltenden kantonalen Richtplans verglichen:

	Projektphasen	Ablauf der Revision 1998–2004	Geplanter Ablauf 2014–2019
KANTONALES PLANUNGSPROGRAMM	Voruntersuchung	JANUAR - JUNI 1998	NOVEMBER 2014 - JUNI 2015
	Ausarbeitung des Dekrets und der Botschaft an den Grossen Rat	OKTOBER-DEZEMBER 1998	JULI - SEPTEMBER 2015
	Öffentliche Vernehmlassung (fakultativ)	FEBRUAR - APRIL 1999	
	Übermittlung an den Grossen Rat durch den Staatsrat	JUNI 1999	NOVEMBER 2015
	Verabschiedung des Dekrets durch den Grossen Rat	SEPTEMBER 1999	DEZEMBER 2015 - FEBRUAR 2016
KANTONALER RICHTPLAN	Ausarbeitung der obligatorischen Studien	JANUAR - DEZEMBER 1999	FEBRUAR 2015 - MÄRZ 2016
	Ausarbeitung der Texte und Karten für den Richtplan	OKTOBER 1999 - APRIL 2000	APRIL - DEZEMBER 2016
	Interne Vernehmlassung und erste Vernehmlassung beim Bund	JULI - AUGUST 2000	FEBRUAR - MÄRZ 2017
	Übersetzung Finalisierung nach der internen Vernehmlassung	JULI - NOVEMBER 2000	FEBRUAR - JUNI 2017
	Präsentation des Richtplänenwurfs vor dem Staatsrat	NOVEMBER 2000	JULI 2017
	Öffentliche Vernehmlassung und Vorprüfung durch den Bund	APRIL - AUGUST 2001	SEPTEMBER - DEZEMBER 2017 SEPTEMBER 2017 - MÄRZ 2018 (CH)
	Zusätzliche Vernehmlassung bei den Gemeinden bei Änderungen und bedeutenden Meinungsverschiedenheiten	OKTOBER - NOVEMBER 2001	FEBRUAR - MÄRZ 2018
	Austausch zwischen einer Staatsratsdelegation und den Gemeinden	DEZEMBER 2001	APRIL - MAI 2018
	Übermittlung des Richtplans durch den Staatsrat an den Grossen Rat zur Information	MÄRZ 2002	JUNI 2018
	Präsentation vor dem Grossen Rat zur Information	MAI 2002	SEPTEMBER 2018
	Annahme des kantonalen Richtplans durch den Staatsrat	10. JUNI 2002	OKTOBER 2018
	Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Bundesrat	24. SEPTEMBER 2004	MAI 2019
	<b>SUMME</b>		<b>81 MONATE</b>



1. Die verschiedenen kantonalen Richtpläne werden nicht alle gleichzeitig revidiert. Diese Richtplanung ist von grösster strategischer Bedeutung und benötigt eine lange Konsolidierungsphase, insbesondere auf politischer Ebene.

Von den drei Kantonen, deren Richtpläne kürzlich vom Bund genehmigt wurden, können zwei als hauptsächlich urban bezeichnet werden (Basel-Stadt und Genf). Der Kanton Zürich ist insofern ein besonderer Fall, als dass das Zürcher Stimmvolk eine kantonale Initiative zur Einführung eines unbefristeten Bauzonenmoratoriums annahm. Diese drei Kantone hatten in ihren früheren Richtplänen sogenannte Vornutzungspläne für die Bauzonen definiert. Das heisst, dass deren kantonalen Richtpläne die maximale Grösse der Bauzonen kartographisch auf 4 bis 5 m genau festlegten. All dies bedeutet auch, dass die mit dem revidierten Raumplanungsgesetz eingeführten Änderungen für diese drei Kantone keine grundlegenden Neuerungen brachten. Dessen ungeachtet kann der Staatsrat gestützt auf die Angaben der jeweiligen kantonalen Verantwortlichen angeben, in welchem Jahr diese Kantone mit der Arbeit für die Revision ihres Richtplans begannen:

- Zürich                    2007
- Genf                        2008
- Basel-Stadt               2011

Hierzu ist anzumerken, dass der Halbkanton Basel-Stadt lediglich 3 Gemeinden umfasst, was erklären mag, weshalb die Arbeiten weniger lange dauerten als in den Kantonen Zürich (171 Gemeinden) und Genf (45 Gemeinden).

Die Kantone müssen ihren kantonalen Richtplan alle 10 Jahre gesamtrevidieren. Der heute geltende Richtplan des Kantons Freiburg wurde 2004 vom Bundesrat genehmigt. Bevor die Arbeiten für die Gesamtrevision 2014 beginnen konnten, mussten alle Vorgaben des Bundes infolge der Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vorliegen. Die Kantone erhielten die entsprechenden Dokumente am 2. April 2014. Mit anderen Worten: Der Kanton Freiburg hat mit den notwendigen Arbeiten begonnen, sobald er alle nötigen Informationen besass.

3. Mit der Erhöhung des Personalbestands, die im letzten Jahr beschlossen wurde, verfügt das Bau- und Raumplanungsamt nach Meinung des Staatsrats über die Ressourcen, die nötig sind, um den kantonalen Richtplan gemäss neuen Vorgaben des Bundes zu revidieren. Diese Arbeiten fanden zudem Eingang in den Finanzplan. Des Weiteren ernannte der Staatsrat die Projektleitung, die namentlich 3 Mitglieder der Regierung (Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor – Präsident; Direktorin der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft; Volkswirtschaftsdirektor), 2 Oberamtmänner (des Saane- und des Greyerzbezirks), 2 Vertreter des Freiburger Gemeindeverbands (Ammann von Châtel-Saint-Denis und von Siviriez) und den Generalsekretär der RUBD umfasst, sowie den Projektausschuss, dessen Präsidentin die Amtsvorsteherin des BRPA ist.

4. Mit den neuen Bestimmungen der Raumplanungsgesetzgebung wird es künftig in der Tat deutlich schwieriger werden, neue Bauzonen auszuscheiden (siehe auch Antwort des Staatsrats auf die Anfrage Rauber/Bapst 2015-CE-110). Der Staatsrat erinnert aber auch daran, dass die Baulandreserven laut Statistiken der letzten Jahre mehr als ausreichen, um die Bedürfnisse des Kantons für die kommenden fünf Jahre zu decken. Gemäss Schätzungen des Bundes genügen die heute im Kanton Freiburg rechtskräftig ausgeschiedenen Wohnzonen für rund 350 000 Einwohnerinnen und Einwohner. Zudem sind die rechtskräftig ausgeschiedenen Arbeitszonen unseres Kantons mit einem effektiven Überbauungsquotienten von geschätzten 50% die schweizweit am wenigsten überbauten Arbeitszonen. Aus Sicht des Staatsrats sollte das Bauzonenmoratorium somit nicht zu einer bedeutenden Verlangsamung im Bausektor führen.

Den 9. Juni 2015.

\_\_\_\_\_

## LISTE DES ORATEURS

—  
du Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du canton de Fribourg

TOME CLXVI – Juin 2015

## REDNERLISTE

—  
des Amtlichen Tagblattes der Sitzungen des Grossen Rates des Kantons Freiburg

BAND CLXVI – Juni 2015

**Aebischer Susanne** (CVP-BDP/PDC-PBD, LA)*Fusion*, loi 2015-DIAF-37 relative à la – des communes de Mont-Vully (Bas Vully et Haut Vully): p. 1144.**Bapst Markus** (CVP-BDP/PDC-PBD/, SE)*Agglomération*, rapport 2014-DIAF-99 sur le P2013-GC-69 André Schneuwly/Markus Bapst (point de la situation sur l'– - Avantages et coûts): pp. 1171 et 1172.*Médiation*, loi 2014-DIAF-9 sur la – administrative: p. 1188.**Berset Solange** (PS/SP, SC)*Fusion*, loi 2015-DIAF-35 relative à la – des communes de Belfaux et Autafond: p. 1143.**Bertschi Jean** (UDC/SVP, GL)*Permis de pêche*, M2015-GC-26 Roland Mesot/Roger Schuwey (gratuité du quarantième –): p. 1147.**Bischof Simon** (PS/SP, GL)*Energies renouvelables*, M2014-GC-211 Eric Collomb (apport minimal de recours aux – pour les besoins en électricité): p. 1198.*Transparence/protection des données*, rapport d'activité 2015-CE-41 de l'Autorité cantonale de la – et de la – (2014): p. 1167.**Bonny David** (PS/SP, SC),**président du Grand Conseil***Assermentation*: p. 1182.*Clôture de la session*: p. 1201.*Communications*: pp. 1141; 1182.*HIB*, rapport d'activité 2015-GC-69 de la Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (–) pour l'année 2014: p. 1187.*Ouverture de la session*: p. 1141.**Bonvin-Sansonnens Sylvie** (ACG/MLB, BR)*Permis de pêche*, M2015-GC-26 Roland Mesot/Roger Schuwey (gratuité du quarantième –): p. 1146.**Boschung Bruno** (CVP-BDP/PDC-PBD/, SE)**deuxième vice-président du Grand Conseil***Médiation*, loi 2014-DIAF-9 sur la – administrative: pp. 1155 et 1156.**Brodard Claude** (PLR/FDP, SC),**président de la Commission des finances et de gestion***Ecoles du CO*, décret 2015-DAEC-10 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'– durant les années 2015 et suivantes: p. 1176.

**Bürdel Daniel** (CVP-BDP/PDC-PBD, SE)

*Ecoles du CO*, décret 2015-DAEC-10 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d' – durant les années 2015 et suivantes: pp. 1177 et 1178.

**Burgener Woeffray Andrea** (PS/SP, FV)

\* *Coordination universitaire*, loi 2015-DICS-2 portant dénonciation du concordat intercantonal de –: pp. 1196; 1197.

**Butty Dominique** (PDC-PBD/CVP-BDP, GL)

*Médiation*, loi 2014-DIAF-9 sur la – administrative: p. 1151.

**Castella Didier** (PLR/FDP, GR)

*Energies renouvelables*, M2014-GC-211 Eric Collomb (apport minimal de recours aux – pour les besoins en électricité): p. 1199.

**Chassot Claude** (ACG/MLB, SC)

*Ecoles du CO*, décret 2015-DAEC-10 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d' – durant les années 2015 et suivantes: p. 1177.

*Fusion*, loi 2015-DIAF-35 relative à la – des communes de Belfaux et Autafond: pp. 1141 et 1142.

**Clément Pierre-Alain** (PS/SP, FV)

*Agglomération*, rapport 2014-DIAF-99 sur le P2013-GC-69 André Schneuwly/Markus Bapst (point de la situation sur l' – - Avantages et coûts): p. 1172.

**Collaud Elian** (PDC-PBD/CVP-BDP, BR)

\* *Albeuve*, décret 2015-DAEC-53 relatif à l'octroi d'une subvention pour le projet d'aménagement de l' – , à Gruyères et Bulle: pp. 1178 à 1180.

**Collomb Eric** (PDC-PBD/CVP-BDP, BR)

*Energies renouvelables*, M2014-GC-211 Eric Collomb (apport minimal de recours aux – pour les besoins en électricité): p. 1198.

**Delabays Jérôme**,

**président du Conseil de la magistrature**

*Conseil de la magistrature*, rapport d'activité 2015-GC-71 du – pour l'année 2014: pp. 1185 et 1186.

**Doutaz Jean-Pierre** (PDC-PBD/CVP-BDP, GR)

*Energies renouvelables*, M2014-GC-211 Eric Collomb (apport minimal de recours aux – pour les besoins en électricité): pp. 1198 et 1199.

**Ducotterd Christian** (PDC-PBD/CVP-BDP, SC)

*Albeuve*, décret 2015-DAEC-53 relatif à l'octroi d'une subvention pour le projet d'aménagement de l' – , à Gruyères et Bulle: pp. 1178 à 1180.

*Energies renouvelables*, M2014-GC-211 Eric Collomb (apport minimal de recours aux – pour les besoins en électricité): p. 1200.

*Fusion*, loi 2015-DIAF-35 relative à la – des communes de Belfaux et Autafond: p. 1142.

*Médiation*, loi 2014-DIAF-9 sur la – administrative: pp. 1151; 1155; 1193.

**Flechtner Olivier** (SP/PS, SE)

*Médiation*, loi 2014-DIAF-9 sur la – administrative: p. 1191.

**Gander Daniel** (UDC/SVP, FV)

*Agglomération*, rapport 2014-DIAF-99 sur le P2013-GC-69 André Schneuwly/Markus Bapst (point de la situation sur l' – - Avantages et coûts): p. 1170.

**Ganioz Xavier** (PS/SP, FV)

*Médiation*, loi 2014-DIAF-9 sur la – administrative: pp. 1192 et 1193.

**Glauser Fritz** (PLR/FDP, GL)

*Albeuve*, décret 2015-DAEC-53 relatif à l'octroi d'une subvention pour le projet d'aménagement de l' – , à Gruyères et Bulle: p. 1180.

**Gobet Nadine** (PLR/FDP, GR)

*Election*, un-e président-e du tribunal d'arrondissement de la Glâne: p. 1152.

**Grandjean Denis** (PDC-PBD/CVP-BDP, VE)

*Coordination universitaire*, loi 2015-DICS-2 portant dénonciation du concordat intercantonal de –: p. 1197.

*Permis de pêche*, M2015-GC-26 Roland Mesot/Roger Schuwey (gratuité du quarantième –): p. 1147.

*Transparence/protection des données*, rapport d'activité 2015-CE-41 de l'Autorité cantonale de la – et de la – (2014): p. 1168.

**Hänni-Fischer Bernadette** (SP/PS, LA)

*Médiation*, loi 2014-DIAF-9 sur la – administrative: p. 1150.

**Hayoz Madeleine** (CVP-BDP/PDC-PBD, LA)

*HIB*, rapport d'activité 2015-GC-69 de la Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (–) pour l'année 2014: p. 1187.

**Kaelin Murith Emmanuelle** (PDC-PBD/CVP-BDP, GR)

\* *Conseil de la magistrature*, rapport d'activité 2015-GC-71 du – pour l'année 2014: pp. 1182 et 1183; 1185.

*Election*, un-e président-e du tribunal d'arrondissement de la Glâne: pp. 115 et 1153; 1153 et 1154.

**Kolly Nicolas** (UDC/SVP, SC)

*Conseil de la magistrature*, rapport d'activité 2015-GC-71 du – pour l'année 2014: p. 1185.

*Election*, un-e président-e du tribunal d'arrondissement de la Glâne: pp. 1153; 1154.

\* *Médiation*, loi 2014-DIAF-9 sur la – administrative: pp. 1148 et 1149; 1151; 1154 à 1166; 1188 et 1189; 1191 à 1195.

**Lambelet Albert** (PDC-PBD/CVP-BDP, SC)

*Agglomération*, rapport 2014-DIAF-99 sur le P2013-GC-69 André Schneuwly/Markus Bapst (point de la situation sur l'– - Avantages et coûts): pp. 1169 et 1170.

**Lauper Nicolas** (PDC-PBD/CVP-BDP, SC)

*Conseil de la magistrature*, rapport d'activité 2015-GC-71 du – pour l'année 2014: p. 1185.

**Lehner-Gigon Nicole** (PS/SP, GL)

*Médiation*, loi 2014-DIAF-9 sur la – administrative: pp. 1149; 1158 et 1159; 1161; 1162; 1164 et 1165; 1188; 1189 et 1190; 1192; 1194.

**Losey Michel** (PLR/FDP, BR)

*Impôt*, M2014-GC-210 Michel Losey/Antoinette Badoud (modification de la répartition de l'– des fonctions dirigeantes entre la commune de domicile et la commune de la société): p. 1146 (retrait).

*Permis de pêche*, M2015-GC-26 Roland Mesot/Roger Schuwey (gratuité du quarantième –): p. 1147.

**Mauron Pierre** (PS/SP, GR)

*Conseil de la magistrature*, rapport d'activité 2015-GC-71 du – pour l'année 2014: p. 1184.

*Election*, un-e président-e du tribunal d'arrondissement de la Glâne: pp. 1151; 1153.

**Mesot Roland** (UDC/SVP, VE)

*Coordination universitaire*, loi 2015-DICS-2 portant dénonciation du concordat intercantonal de –: p. 1197.

*Energies renouvelables*, M2014-GC-211 Eric Collomb (apport minimal de recours aux – pour les besoins en électricité): p. 1199.

*Transparence/protection des données*, rapport d'activité 2015-CE-41 de l'Autorité cantonale de la – et de la – (2014): pp. 1167; 1168.

**Meyer Loetscher Anne** (PDC-PBD/CVP-BDP, BR)

\* *HIB*, rapport d'activité 2015-GC-69 de la Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (–) pour l'année 2014: pp. 1186 et 1187; 1187 et 1188.

**Mutter Christa** (ACG/MLB, FV)

*Médiation*, loi 2014-DIAF-9 sur la – administrative: pp. 1154; 1157; 1162; 1165; 1194.

**Page Pierre-André** (UDC/SVP, GL)

*Albeuve*, décret 2015-DAEC-53 relatif à l'octroi d'une subvention pour le projet d'aménagement de l'–, à Gruyères et Bulle: p. 1178.

*Election*, un-e président-e du tribunal d'arrondissement de la Glâne: p. 1154.

*Médiation*, loi 2014-DIAF-9 sur la – administrative: pp. 1150; 1188; 1193.

**Piller Benoît (PS/SP, SC)**

*Agglomération*, rapport 2014-DIAF-99 sur le P2013-GC-69 André Schneuwly/Markus Bapst (point de la situation sur l' – Avantages et coûts): p. 1171.

*Fusion*:

– loi 2015-DIAF-35 relative à la – des communes de Belfaux et Autafond: p. 1142.

– loi 2015-DIAF-37 relative à la – des communes de Mont-Vully (Bas Vully et Haut Vully): p. 1145.

**Portmann Isabelle (FDP/PLR, LA)**

*Ecoles du CO*, décret 2015-DAEC-10 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d' – durant les années 2015 et suivantes: p. 1177.

**Repond Nicolas (PS/SP, GR)**

*Ecoles du CO*, décret 2015-DAEC-10 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d' – durant les années 2015 et suivantes: pp. 1176 et 1177.

**Rey Benoît (ACG/MLB, FV)****premier vice-président du Grand Conseil**

\* *Fusion*:

– loi 2015-DIAF-35 relative à la – des communes de Belfaux et Autafond: pp. 1141; 1143.

– loi 2015-DIAF-37 relative à la – des communes de Mont-Vully (Bas Vully et Haut Vully): pp. 1144; 1145.

*Médiation*, loi 2014-DIAF-9 sur la – administrative: p. 1190.

**Rodriguez Rose-Marie (PS/SP, BR)**

*Conseil de la magistrature*, rapport d'activité 2015-GC-71 du – pour l'année 2014: pp. 1184 et 1185.

**Roubaty François (PS/SP, SC)**

*Albeuve*, décret 2015-DAEC-53 relatif à l'octroi d'une subvention pour le projet d'aménagement de l' –, à Gruyères et Bulle: p. 1178.

**Savary Nadia (PLR/FDP, BR)**

*HIB*, rapport d'activité 2015-GC-69 de la Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (–) pour l'année 2014: p. 1187.

**Schär-Demont Gilberte (UDC/SVP, LA)**

*Ecoles du CO*, décret 2015-DAEC-10 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d' – durant les années 2015 et suivantes: p. 1177.

**Schläfli Ruedi (UDC/SVP, SC)**

*Transparence/protection des données*, rapport d'activité 2015-CE-41 de l'Autorité cantonale de la – et de la – (2014): p. 1168.

**Schmid Ralph Alexander (ACG/MLB, LA)**

*Fusion*, loi 2015-DIAF-37 relative à la – des communes de Mont-Vully (Bas Vully et Haut Vully): p. 1144.

**Schneuwly André (MLB/ACG, SE)**

*Agglomération*, rapport 2014-DIAF-99 sur le P2013-GC-69 André Schneuwly/Markus Bapst (point de la situation sur l' – Avantages et coûts): p. 1169.

*Conseil de la magistrature*, rapport d'activité 2015-GC-71 du – pour l'année 2014: p. 1183.

*Election*, un-e président-e du tribunal d'arrondissement de la Glâne: pp. 1151 et 1152.

**Schnyder Erika (PS/SP, SC)**

*Agglomération*, rapport 2014-DIAF-99 sur le P2013-GC-69 André Schneuwly/Markus Bapst (point de la situation sur l' – Avantages et coûts): p. 1172.

**Schorderet Gilles (UDC/SVP, SC)**

*Election*, un-e président-e du tribunal d'arrondissement de la Glâne: p. 1154.

*Fusion*, loi 2015-DIAF-35 relative à la – des communes de Belfaux et Autafond: p. 1142.

**Schuwey Roger (SVP/UDC, GR)**

*Permis de pêche*, M2015-GC-26 Roland Mesot/Roger Schuwey (gratuité du quarantième –): p. 1146.

**Serena Silvio (MLB/ACG, SE)**

*Albeuve*, décret 2015-DAEC-53 relatif à l'octroi d'une subvention pour le projet d'aménagement de l' –, à Gruyères et Bulle: p. 1180.

**Suter Olivier (ACG/MLB, SC)**

*Election*, un-e président-e du tribunal d'arrondissement de la Glâne: p. 1154.

**Thalmann-Bolz Katharina (SVP/UDC, LA)***Fusion*:

- loi 2015-DIAF-35 relative à la – des communes de Belfaux et Autafond: p. 1142.
- loi 2015-DIAF-37 relative à la – des communes de Mont-Vully (Bas Vully et Haut Vully): pp. 1144 et 1145.

**Thévoz Laurent (MLB/ACG, FV)**

*Agglomération*, rapport 2014-DIAF-99 sur le P2013-GC-69 André Schneuwly/Markus Bapst (point de la situation sur l'– - Avantages et coûts): p. 1173.

*Election*, un-e président-e du tribunal d'arrondissement de la Glâne: pp. 1152; 1153.

*Energies renouvelables*, M2014-GC-211 Eric Collomb (apport minimal de recours aux – pour les besoins en électricité): pp. 1199 et 1200.

**Vial Jacques (PDC-PBD/CVP-BDP, SC)**

\* *Ecoles du CO*, décret 2015-DAEC-10 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'– durant les années 2015 et suivantes: pp. 1175 et 1176; 1178.

**Vonlanthen Rudolf (FDP/PLR, SE)**

*Transparence/protection des données*, rapport d'activité 2015-CE-41 de l'Autorité cantonale de la – et de la – (2014): p. 1168.

**de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV)**

*Agglomération*, rapport 2014-DIAF-99 sur le P2013-GC-69 André Schneuwly/Markus Bapst (point de la situation sur l'– - Avantages et coûts): p. 1170 et 1171.

*Conseil de la magistrature*, rapport d'activité 2015-GC-71 du – pour l'année 2014: pp. 1183 et 1184.

*Médiation*, loi 2014-DIAF-9 sur la – administrative: pp. 1150 et 1151; 1155; 1157; 1159; 1162; 1165; 1188; 1190 et 1191; 1193.

**Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC)**

*Fusion*, loi 2015-DIAF-35 relative à la – des communes de Belfaux et Autafond: pp. 1142 et 1143.

**Zadory Michel (UDC/SVP, BR)**

*HIB*, rapport d'activité 2015-GC-69 de la Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (–) pour l'année 2014: p. 1187.

**Garnier Marie, conseillère d'Etat,  
Directrice des institutions,  
de l'agriculture et des forêts**

*Agglomération*, rapport 2014-DIAF-99 sur le P2013-GC-69 André Schneuwly/Markus Bapst (point de la situation sur l'– - Avantages et coûts): pp. 1168 et 1169; 1173 et 1174.

*Fusion*:

- loi 2015-DIAF-35 relative à la – des communes de Belfaux et Autafond: pp. 1141; 1143.
- loi 2015-DIAF-37 relative à la – des communes de Mont-Vully (Bas Vully et Haut Vully): pp. 1144; 1145.

*Médiation*, loi 2014-DIAF-9 sur la – administrative: pp. 1149 et 1150; 1154 à 1157; 1159 à 1166; 1188 et 1189; 1192 à 1195.

*Permis de pêche*, M2015-GC-26 Roland Mesot/Roger Schuwey (gratuité du quarantième –): p. 1147.

*Transparence/protection des données*, rapport d'activité 2015-CE-41 de l'Autorité cantonale de la – et de la – (2014): pp. 1167; 1168.

**Ropraz Maurice, conseiller d'Etat,  
Directeur de l'aménagement, de  
l'environnement et des constructions**

*Albeuve*, décret 2015-DAEC-53 relatif à l'octroi d'une subvention pour le projet d'aménagement de l'–, à Gruyères et Bulle: pp. 1178 à 1180.

*Ecoles du CO*, décret 2015-DAEC-10 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'– durant les années 2015 et suivantes: pp. 1176; 1178.

**Siggen Jean-Pierre, conseiller d'Etat,  
Directeur de l'instruction publique,  
de la culture et du sport**

*Coordination universitaire*, loi 2015-DICS-2 portant dénon-  
ciation du concordat intercantonal de –: pp. 1196 et 1197.

**Vonlanthen Beat, conseiller d'Etat,  
Directeur de l'économie et de l'emploi**

*Energies renouvelables*, M2014-GC-211 Eric Collomb  
(apport minimal de recours aux – pour les besoins en  
électricité): pp. 1200 et 1201.

---

**Composition du Grand Conseil****Juin 2015****Zusammensetzung des Grossen Rates****Juni 2015**

	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
Stempf-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
Page Pierre-André, agriculteur, Châtonnaye	UDC/SVP	1960	1996

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
<b>7. Broye</b> (11 députés: 4 PDC-PBD, 2 PS, 2 PLR, 2 UDC, 1 ACG)			
<b>Broye</b> (11 Grossräte: 4 CVP-BDP, 2 SP, 2 FDP, 2 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: **David Bonny** (PS/SP, SC)

Premier vice-président du Grand Conseil: **Benoît Rey** (ACG/MLB, FV)

Deuxième vice-président du Grand Conseil: **Bruno Boschung** (PDC-PBD/CVP-BDP, SE)